CENA *Internacional*

ISSN: 1518-1200

Cena Internacional

Revista de Análise em Política Internacional

ISSN: 1518-1200

Cena Internacional é um veículo dedicado ao debate científico sobre as relações internacionais contemporâneas e sobre os desafios da inserção internacional do Brasil. A Revista, que é a primeira publicação digital inteiramente dedicada à grande área de relações internacionais, publica artigos sobre Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais, etc).

Cena Internacional é uma publicação do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE), instituições que mantêm em conjunto o projeto *RelNet - Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*, com o objetivo de constituir a comunidade brasileira de relações internacionais com a oferta pública e gratuita de serviços de informação e de pesquisa. Os artigos publicados em *Cena Internacional*, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, em formato PDF (*Portable Document Format*), gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* - Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais (http://www.relnet.com.br).

Correspondência:
Revista Cena Internacional
Caixa Postal 04359
Brasília – DF – 70910-970
E-Mail: editoria@relnet.com.br
Tel: (55)(61) 307 2426
Fax: (55)(61) 274 4117

Secretário da Revista Cena Internacional: Delch Bruce Forrechi Gloria
E-mail: cena@relnet.org

Capa e composição: Samuel Tabosa
E-mail: samueltabosa@ig.com.br

Como publicar trabalhos em Cena Internacional:
São admitidos apenas textos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal. Os trabalhos podem ser escritos em português, inglês, francês ou espanhol e devem ser necessariamente acompanhadas de um resumo em português e *abstract* em inglês de até 90 palavras. A contribuição deve ser identificada e deve conter a vinculação institucional do autor. As notas, referências e bibliografia devem observar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Enviar o arquivo para editoria@relnet.org indicando na linha *subject* "Contribuição para Cena Internacional".

Cena Internacional **Ano 4** **Número 1** **2002**

Sumário

A GUERRA CONTRA O TERROR: PETRÓLEO E ARMAMENTISMO

Resumo

O artigo analisa como os EUA têm sido responsivo a questão do terrorismo desde a década de sessenta até os nossos dias. Vai fazer esse estudo sob a perspectiva de que ao mesmo tempo que ele era incentivado e disseminado pelos aparelhos de segurança americanos para alcançar os seus objetivos geopolíticos de longo prazo, ele também ensinava e aprendia com os próprios terroristas. Também vai relacionar a luta contra o terrorismo com o esforço para a manutenção e aumento dos gastos que o governo americano fazia em segurança durante a guerra fria.

Abstract

The article analyses how the US has responded to the matter of terrorism since the 1960's to the present day. The author writes such study under the perspective that at the same time in which terrorism was widespread and disseminated through the American security system to achieve her geopolitical objectives, it also taught and learned with the terrorists themselves. The author also regards the fight against terrorism with the struggle for maintenance and increase of budget that the American government spent in security over the Cold War.

Luiz Alberto Moniz Bandeira *

"...Em matéria de petróleo, tudo o que a nossa imaginação sugerir é pouco em face do que pode acontecer".
Getúlio Vargas[1]

"In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military-industrial complex. The potential for the disastrous rise of misplaced power exists and will persist. We must never let the weight of this combination endanger our liberties or democratic processes."
Dwight D. Eisenhower[2]

Introdução

Ao irromper a Guerra Fria, em 1947, os EUA começaram a construir vasta estrutura militar, mediante alianças com outros países, a pretexto de conter a URSS e o que se convencionou chamar de "comunismo internacional". Essa estrutura militar justificou enormes gastos com defesa, cabendo ao Pentágono, anualmente, cerca de 23% do orçamento do total dos EUA, ou seja, o montante de U$ 300 bilhões, em 1989, quando caiu o Muro de Berlim e o Bloco Socialista se desintegrou. Ao longo desse período – 1947-1989 – o Congresso destinou em torno de US$ 11,5 trilhões à sustentação da máquina de guerra norte-americana, mais alguns bilhões à fabricação de armas nucleares, assistência militar a outros países,

Revista Cena Internacional. 4 (1): 5-42 [2002]

* Luiz Alberto Moniz Bandeira é cientista político, professor titular da Universidade de Brasília (aposentado) e autor de várias obras, entre as quais **De Marti a Fidel: a revolução cubana e a América Latina**, **Presença dos EUA no Brasil** e **Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente**.

coleta de inteligência, preparação de defesa civil e pesquisa militar. Uma vez terminada a Guerra Fria, tais gastos poderiam ser naturalmente reduzidos à metade, ao longo de cinco anos, segundo Robert McNamara, antigo secretário de Defesa dos EUA, nos governo de John Kennedy (1961-1963) e Lyndon Johnson (1963-1969), declarou, 1989, perante o Budget Committee Senate. Entretanto, a fim de não perder tão vultosos recursos, o Pentágono, à frente do complexo industrial-militar, tratou de identificar novas ameaças, uma vez que já não mais outro Estado ou bloco de Estados com capacidade de desafiar os EUA e por em risco seu sistema econômico, social e político[3].

O terrorismo sempre constituiu um ato político, de natureza instrumental[4], praticado tanto por organizações revolucionárias ou contra-revolucionárias, pelos radicais de esquerda ou de direita, ou fundamentalistas religiosos e grupos étnicos, quanto pelos serviços de inteligência de quase todos os estados, nem sempre com objetivo militar, em tempo de guerra. Os movimentos de libertação, nos países da África e da Ásia, ou de resistência contra ditaduras, na América Latina, apelaram muitas vezes para o terrorismo, assim como os governos aos quais eles se opunham e que pretendiam derrubar. E Adolf Hitler acusou como terroristas os membros da resistência à ocupação de seus países, como a França e a Itália, pelas tropas da Alemanha[5]. Porém, o terrorismo, elevado à condição de ameaça internacional, começou a configurar-se na retórica dos governantes norte-americanos, após a revolução islâmica[6], que em 1979 derrubou o Xá Mohammad Reza Pahlavi e levou ao poder o Ayatollah Khomeini[7], líder espiritual dos xiitas[8], contrário à ocidentalização do Irã, até então importante aliado dos EUA, no Oriente Médio, por ter a maior parte de seu território estrategicamente encravada entre o mar Cáspio e o golfo Pérsico. Apesar de que não sofresse qualquer influência socialista, naquele contexto do conflito Leste-Oeste, a revolução, liderada pelo Ayatollah Khomeini, assumiu, entretanto, acentuado caráter nacionalista, anti-americano, exprimindo uma antiga revolta, com raízes na Operação Ajax, coordenada em 1953 pelo serviço secreto britânico MI-6 e pela CIA, contra o governo Muhammad Mossadeq, que nacionalizara as empresas de petróleo. Ela configurou, destarte, a primeira grande manifestação dos povos islâmicos contra a crescente presença dos EUA, cujos interesses econômicos, políticos e militares violentavam sua cultura, costumes e aspirações, e ameaçava, potencialmente, as monarquias vizinhas, associadas aos interesses do Ocidente, inspirando os movimentos fundamentalistas em toda a região do Oriente Médio. O conflito entre os dois países aguçou-se, depois que Washington autorizou o Xá Reza Pahlavi, cuja extradição o Ayatollah Khomeini reclamava, a fazer tratamento médico nos EUA. Em 4 de novembro de 1979, estudantes xiitas, indignados, ocuparam a Embaixada Americana em Teerã e mantiveram como reféns 90 pessoas, entre as quais 65 norte-americanos. Ao impor

então o embargo às exportações de petróleo do Irã, como represália, o presidente Jimmy Carter, em 11 de novembro de 1979, declarou que "*we refuse to permit the use of terrorism, and the seizure and holding of hostages, to impose political demands*" [9].

Pouco tempo depois, 27 de dezembro de 1979, a URSS interveio no Afeganistão, a fim de salvar o governo comunista, chafurdado em uma guerra civil que dia a dia se alastrava. Diante de tal situação, os EUA voltaram-se para o Iraque, a única potência militar de médio porte, naquela região estratégica,[10] e seu governante Saddam Hussein (da seita Sunni, adversária dos xiitas[11]) solicitou aos agentes norte-americanos, com os quais secretamente se encontrou em Amã (Jordânia), em 1979, suporte econômico e militar para deflagrar a guerra contra o Irã, assegurando-lhes que em três semanas invadiria Teerã. Ele imaginava provocar no Irã um clima de descontentamento, que acarretaria com a queda do governo xiita de Khomeini. E, a aproveitar a fragilidade política no Irã, deflagrou o conflito, em setembro de 1980, sob a alegação que a presença iraniana no canal de Chatt-el-Arab (onde estavam as reservas de petróleo) era ilegal[12]. Ao mesmo tempo, a CIA, empenhada desde 1978 em derrubar o regime o governo comunista de Kabul, tratou de mobilizar 100.000 *freedom fighters* (combatentes da liberdade), oriundos dos paises islâmicos da África do Norte e Oriente Médio, com o objetivo não só de combater as tropas soviéticas, que invadiram o Afeganistão, como desestabilizar a própria URSS, a partir das suas repúblicas orientais, formadas por uma população muçulmana., conforme o plano de Zibigniew Brzezinski, então assessor de segurança do presidente James Earl Carter[13]. Essa operação, executada com a colaboração dos serviços secretos do Paquistão, o Inter-Service Intelligence (ISI), e da Arábia Saudita, contou com recursos do comércio de drogas e arregimentou, nos países islâmicos, milhares de marginais a fim de que recebessem treinamento em campos especiais da CIA. O milionário saudita Usamah bin-Ladin foi um dos organizadores desse recrutamento e obteve permissão de convocar 10.000 muçulmanos, entre militantes anti-ocidentais, anti-americanos, especialistas em guerrilhas, sabotagens e ações encobertas, a fim de combater as tropas soviéticas no Afeganistão. Os talibãs foram aliciados nos orfanatos fundamentalistas do Paquistão e a CIA investiu nessa campanha cerca de US$ 500 milhões por ano, para treinar e armar aqueles empobrecidos guerrilheiros *mujahidin,* fornecendo-lhes significativa quantidade de armamentos de alta tecnologia, inclusive *stinger* mísseis anti-aéreo, e todo o material para estabelecer campos de treinamento, arsenais e bases[14].

O fiasco da tentativa de resgatar os reféns na Embaixada Americana em Teerã concorreu para que Jimmy Carter não fosse reeleito, em 1980. Coube Ronald Reagan, que logo após assumir a presidência dos EUA (1981-1989) escapara de um atentado (30.03.1981) sem caráter político[15], dar prosseguimento a essa operação, encorajando

a formação da *green belt*, i. e., de um cinturão islâmico contra o comunismo, com a colaboração do Paquistão e da Arábia Saudita. O fundamentalismo islâmico, por motivos religiosos, opunha-se, entretanto, à civilização capitalista, cujos costumes e produtos os muçulmanos sempre perceberam como pecado, contrários aos princípios do Corão, e essa foi uma das razões, *inter alia*, pelas quais ressentiam e recalcitravam contra a presença dos EUA, por ser inclusive o sustentáculo do Estado de Israel. O anti-americanismo, expresso no Irã com a derrubada do Xá Reza Pahlavi, manifestou-se igualmente na Líbia, onde em 1° de setembro de 1969 o coronel Mu'ammar al-Qadhafi derrubara o rei Muhammad "Idris I" al-Saousi e pretendia organizar o que chamou de *Jamhiriyat* (estado de massas), uma espécie de democracia direta, baseada no poder do povo, "sem substituto nem representação"[16] , pois considerava o partido político a "máquina de governar da ditadura contemporânea"[17] . "A sociedade governada por um partido único é, sob todos os aspectos, semelhante à governada por uma só tribo ou uma só seita, porque o partido, como já foi dito sublinhado, é a expressão das concepções, dos interesses, das ideologias e das origens de um só grupo da sociedade" – ele proclamou no Livro Verde[18] . al-Qadhafi tomou por modelo o coronel Gamal Abdel Nasser (1918- 1970), que governou o Egito entre 1954 e 1970, após derrubar derrubar o rei Faruq al-Awwal, em 1952, juntamente com o general Mohammed Neguib. Ele não era nem fundamentalista islâmico nem comunista. Considerava o marxismo e o capitalismo como "duas faces da mesma moeda"[19] e fundiu o socialismo com o islamismo no que chamou de "Terceira Teoria Universal". A nacionalização das companhias de petróleo e dos bancos, promovida por al-Qadhafi, a partir de 1970, bem como o respaldo financeiro por ele dado aos diversos movimentos de insurgência e organizações terroristas em várias partes do mundo, levaram a Líbia a confrontar-se com os interesses dos EUA, que passaram a hostilizá-la. Em 6 de maio de 1981, poucos meses depois da inauguração do seu governo, Ronald Reagan fechou a missão da Líbia em Washington e expulsou seus diplomatas, com base em informes do serviço de inteligência, segundo os quais al-Qadhafi tinha planos para assassinar diplomatas americanos em Rome e Paris. Três meses mais tarde, Reagan ordenou que os jatos da Marina americana transpusessem a *line of death* (criada por al-Qadhafi para demarcar as águas territoriais da Líbia estendidas a mais de 100 milhas)[20] e dois aviões SU-22, da Força Aérea da Líbia, foram derrubados sobre o Golfo de Sirte, a 60 milhas da costa. Quase à mesma época, com o provável apoio da CIA e do serviço de inteligência da França, ocorreu e fracassou a terceira tentativa de derrubar al-Qadhafi do poder. Mas em outubro, durante um desfile militar, um soldado egípcio fundamentalista metralhou Muhammad Anwar al-Sadat,[21] o primeiro governante árabe a estabelecer a paz com Israel, firmando com o primeiro-ministro Menachem Begin, em 17 de setembro de

1978, os acordos de Camp David, mediante os quais o Egito readquiriu o controle do Sinai, ocupado pelos israelenses desde a guerra do Yom Kippur (1973).

Até então o mais grave ato de terrorismo contra norte-americanos, fora da América Latina, ocorrera dentro dos EUA. Em dezembro de 1975, uma bomba explodira no aeroporto de La Guardia (New York), matando 11 pessoas e ferindo 58. Raros foram os ataques na Europa e no Oriente Médio. Além da captura dos reféns na Embaixada Americana em Teerã (1979), a Rot-Armée Fraktion (Fração do Exército Vermelho), organização terrorista que atuava na República Federal da Alemana, explodiu em 1981 uma bomba no estacionamento de carros da USAF, na base de Ramstein (Alemanha), ferindo 20 pessoas, e pouco tempo depois disparou, sem sucesso, um foguete contra o automóvel do general Fred Kroesen, comandante do exército norte-americano, na Alemanha. Porém, em 10 de abril de 1982, Ronald Reagan firmou a National Security Decision – Directive N. 30, criando grupos de trabalho para coordenar e supervisionar o combater ao terrorismo[22] . O combate ao terrorismo, que Reagan tratou de equacionar, não se relacionava tanto com possíveis ataques a cidadãos ou instalações militares dos EUA na Europa. O que mais estava no centro de suas preocupações não era nem mesmo a URSS, apesar de aguçar a guerra fria, mas a ameaça às fontes de petróleo, no Oriente Médio, devido à expansão do nacionalismo islâmico, com a revolução no Irã, que rompeu praticamente o isolamento da Líbia. Com essa perspectiva, os EUA aceitaram, tacitamente, que as forças de Israel invadissem outra vez o Líbano, em 1982, para atacar os acampamentos da Organização pela Libertação da Palestina (OLP), o que resultou na morte de mais de 20.000 civis[23] , bem como cercassem e ocupassem Beirute, até 1983. E não se limitaram a participar da Força Multinacional de paz, com 800 efetivos da 32d Marine Amphibious Unit (MAU), enviada ao Líbano (1982), para assistir à evacuação das forças de OLP. Os americanos intervieram na guerra civil do Líbano, não apenas treinando e armando do exército do presidente cristão Amin Gemayel, mas respaldando militarmente as falanges cristãs, que combatiam os muçulmanos. Em 1983, o *USS New Jersey*, um dos navios de guerra norte-americanos estacionados em frente ao litoral do Líbano, disparou dezenas de bombas de 40 milímetros contra as populações muçulmanas Druze e Shia, nas montanhas em torno de Beirute, destruindo vilas e aldeias. Esse envolvimento em uma guerra civil, que matou cerca de 30.000 pessoas, devastou Beirute e deixou mais de 500.000 pessoas desabrigadas, permitindo ainda que Israel continuasse a ocupar o sul do Líbano a despeito da resolução do Conselho de Segurança da ONU, destruiu a pequena credibilidade[24] ainda desfrutada pelos EUA no Oriente Médio, e daí o recrudescimento da *Jihad*[25] , contra os próprios governos considerados como corruptos e contra os estrangeiros que ocupavam territórios muçulmanos: os israelitas na Palestina, os

soviéticos no Afeganistão, e daí também a sucessão de atentados terroristas, contra os norte-americanos. Em 18 de abril de 1983, um carro-bomba, dirigido por um suicida *Jihad*, investiu contra a Embaixada Americana em Beirute e explodiu, matando 63 pessoas, inclusive o diretor da CIA para o Oriente Médio. Alguns meses depois, 23 de outubro, o quartel dos marines em Beirute foi bombardeado, ao mesmo tempo em que um caminhão-bomba atacou o estabelecimento dos EUA, matando 242 americanos, e uma bomba explodiu na base militar francesa a tirou a vida de 58 soldados. Outros atentados ocorreram na Grécia e na Espanha e o secretário de Estado, general Alexander Haig, anunciou que o combate ao "terrorismo internacional" substituiria, na agenda dos EUA, a promoção e defesa dos direitos humanos.

Dentro do contexto da Oriente Médio, o governo norte-americano, voltou-se, não mais para as organizações responsáveis pelos atentados, porém, para alguns estados (*state-sponsored terrorism*), acusados de patrocinar o terrorismo. Em 3 de abril de 1984, Reagan assinou a National Security Decision Directive 138, – Preemptive Strikes Against Suspected Terrorists, na qual dispôs não só da coleta de inteligência, como também de sanções contra os Estados que apoiavam ou exportavam o terrorismo, conforme indicou o extrato elaborado pelo Conselho de Segurança Nacional, com algumas de suas provisões: "*States that practice terrorism and actively support it will not be allowed to do so without consequence*". Nessa ordem secreta (nunca totalmente desclassificada), pormulgada após o seqüestro de William Buckley, chefe da estação da CIA em Beirute (16 de março de 1984), Reagan acentuou que os EUA " *will resist the use of terrorism by all legal means available*" e que os "*state-sponsored terrorist activity or directed threats of such action are considered to be hostile acts*"[26] . E segundo se informa, autorizou (em partes ainda não desclassificadas) a CIA e o FBI a realizarem, preventivamente ou como retaliação, *covert actions* e outras operações militares especiais, do tipo guerrilha, para combater "*hostile*" guerrilhas, matando guerrilheiros, e a promover sabotagens e ataques aéreos contra os *state-sponsor* do terrorismo, identificados como Irã, Líbia Síria, Cuba, Coréia do Norte, bem como a Nicarágua e a URSS. Em outras palavras, Reagan autorizara a CIA e o FBI a restabelecerem a prática de atos terroristas, não mais permitida desde que o Select Committee, instituído no Senado norte-americano, sob a presidência do senador Frank Church, revelou, em 1975/1976, que a CIA, desde 1970, não apenas começara a organizar o golpe de estado no Chile, visando a derrubar o presidente Salvador Allende, considerado inaceitável para os EUA[27] , como participara, ao tempo do presidente John F. Kennedy, dos assassinatos de Leónidas Trujillo (República Dominicana), Patrice Lumumba (Congo), general Ngo Dinh Diem e seu irmão de (Vietnã do Sul), bem como de pelos menos oito *complots* para matar Fidel Castro, entre 1960 e 1965[28] . De fato, conforme Arno Mayer,

professor *emeritus* da University Princeton, ressaltou, os EUA, desde 1947, tornaram-se "*chief and pioneering perpetrator of preemptive state terror*", exclusivamente no Terceiro Mundo, e por isso mesmo ocultado, promovendo subversão e derrubada de governantes, assassinatos políticos, esquadrões da morte e impróprios *freedom fighters* (e.g., bin Ladin), em síntese, praticando "*rogue actions*", que agravaram as condições econômicas e política de diversos países, juntamente com inescrupulosos bloqueios, embargos, intervenções militares, ataques aéreos (mísseis) punitivos, e raptos, sempre em nome da democracia, liberdade e justiça[29] .

A CIA tinha, efetivamente, enorme *know-how* em terrorismo, definido pelo próprio FBI como

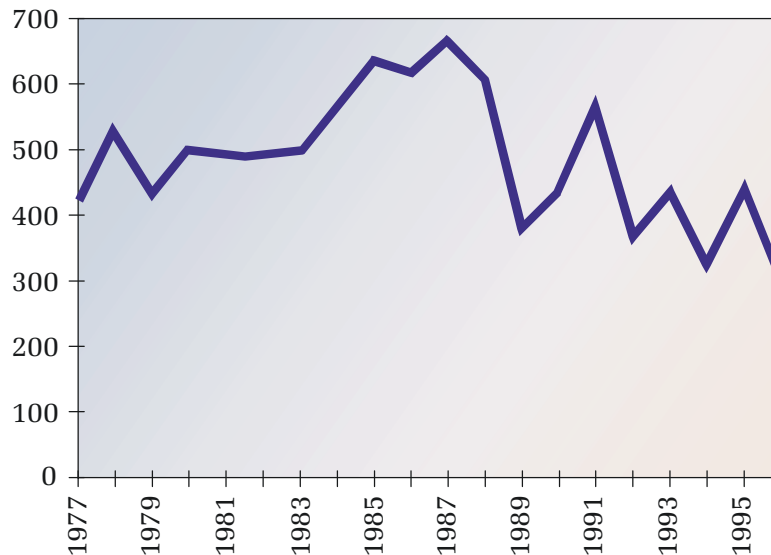
> "*the unlawful use of force or violence committed by a group or individual, who has some connection to a foreign power or whose activities transcend national boundaries, against persons or property to intimidate or coerce a government, the civilian population, or any segment thereof, in furtherance of political or social objectives*".

Esta definição, embora procurasse descrever apenas atos de terror dirigidos contra os EUA, abrangia evidentemente os próprios atos de terror praticados pela CIA, que possuía vasta experiência em assassinatos, atentados a bomba, sabotagem, guerra química e biológica, tortura etc, praticados na América Latina, especialmente contra Cuba, durante os anos 60 e 70. Para Reagan, entretanto, não bastava apenas autorizar a CIA e o FBI a retomar as suas práticas terroristas, com o objetivo de sufocar as tentativas de insurgência nos mais diversos países do Terceiro Mundo. Além de reanimar a Guerra Fria, ele ampliou a dimensão da ameaça terrorista, vinculando-a, em parte, ao tráfico de drogas, às guerrilhas e aos governos de esquerda, especialmente em Cuba e na Nicarágua. Essa conjunção possibilitou que o aparelho de segurança nacional dos EUA (Pentágono, CIA, DEA[30] , os serviços de inteligência militar e o Conselho de Segurança Nacional), deslocando o foco da Guerra Fria para a guerra contra as drogas e o terrorismo, racionalizasse a manutenção dos enormes gastos militares, sobretudo, ao fim dos anos 80, quando o anticomunismo se desvanecia, com a desintegração do Bloco Soviético, e permitiu que Governo Reagan, na década de 1980, promovesse um aumento nas despesas militares, sem precedente em tempos de paz. Essas despesas e os programas internacionais saltaram de US$ 146.7 bilhões, em 1980, para US$ 293.6 bilhões em 1987 (dólar corrente), o que significou que, em termos reais, o orçamento militar da administração de Reagan para 1987 representou mais do que os EUA tinham previamente gasto em qualquer ano, mesmo quando intensificaram a guerra no Vietnam[31] . No ano fiscal 1989, as despesas militares ascenderam a US$ 376 bilhões, o

que representou um incremento de 25% sobre os gastos nos anos de paz, da ordem US$ 275 bilhões aproximadamente, ao longo da Guerra da Fria[32].

A fim de justificar o gasto de bilhões de dólares com a fabricação de armas nucleares, mísseis Minuteman, aviões F16, F111, A10 e U2 (de espionagem) e outros armamentos o Governo Reagan, invés de voltar-se contra as organizações consideradas responsáveis diretas pelos atentados, tratou de investir contra os estados no Terceiro Mundo que supostamente ou não apoiavam o terrorismo. Em 1984, o secretário de Estado, George Shultz, declarou que os estados que apóiam ou patrocinam as ações terroristas estavam a cooptar e manejar esse fenômeno em função de seus próprios objetivos estratégicos, usando para "*to shake the West's self-confidence and sap its will to resist aggression and intimidation*". E assim emergiram os novos inimigos,apresentados como *rogue states* (estados irresponsáveis), tais como a Líbia e o Irã. Os ataques terroristas contra os escritórios da companhia aérea israelense El Al, em Roma e Viena (dezembro de 1985) e a explosão de uma bomba na discoteca La Belle, em Berlim Ocidental (05.04.1986), matando três pessoas, entre as quais dois soldados americanos, e ferindo mais de duzentas, serviram como pretexto para que os EUA responsabilizassem a Líbia e retaliassem, com o bombardeio de Tripoli e Benghazi (14.04.1986), que resultou na morte de mais de 15 pessoas, inclusive da filha menor de Mu'ammar al-Qadhafi. Fosse a Líbia culpada ou não, os EUA já se haviam preparado para atacá-la. Cerca de 100 aviões F111 e mísseis de três porta-aviões da Força Tarefa da Sexta Frota, estacionados no Gulf of Sidra *Operation El Dorado Canyon*)[33].

Não obstante a reação de Reagan, atacando a Líbia, e do inaudito aumento das despesas militares, os atentados não diminuíram, antes recresceram após os ataques contra a Líbia, e alcançaram entre 1985 e 1988, quando a média anual foi de 630, atingindo, sobretudo, cidadãos norte-americanos, no exterior[34]. Somente em 1987, houve 665 atentados[35]. E, nesse mesmo ano, dois mísseis Exocet, disparados acidentalmente (segundo se supôs) pelo Iraque, que era aliado dos EUA atingiram a fragata *USS Stark*, matando 37 pessoas, o que colocou subitamente Washington em situação difícil, ao ter de proteger seus interesses na região não apenas contra os inimigos, mas também contra os supostos aliados. Os atentados, porém, não se restringiram aos países do Oriente Médio. Em 1988 um Boeing 747, da PanAm, explodiu sobre Lockerbie, na Escócia, ao voar de Londres para New York, matando 270 passageiros, atentado este atentado este atribuído, principalmente, ao agente do serviço de inteligência da Líbia Abdul Basset al-Megrahi, e em 1989 outro avião, este da companhia aérea francesa UTA, explodiu sobre a Nigéria, incidente em que morreram 171 pessoas, inclusive seis americanos[36].

International Terrorist Incidents

Figures from U.S. Department of State
Graph © 2001 by Wm. Robert Johnston..

O número de atentados terroristas declinou, sensivelmente, em 1989. A situação no Golfo Pérsico agravou-se, entretanto, quando Saddam Hussein, após acusar o Kuwait, responsável por 10% da produção mundial de petróleo, de aumentar sua produção para baixar o preço e prejudicar ainda mais a economia do Iraque, ordenou que suas tropas invadissem seu território, em 2 de agosto de 1990. Os EUA até então percebiam o Irã, em virtude do fundamentalismo xiita e apoio a ações terroristas, como a principal ameaça aos seus interesses na região, e por este motivo, *inter alia*, favoreceram Saddam Hussein, apesar de que não lhe tivessem simpatia, devido à nacionalização do petróleo, por ele promovida, em 1972, cerca de quatro anos após a revolução que levou Partido Bath ao poder no Iraque, sob o comando do general Ahmed Hassan Bakr. O receio dos EUA fora de que a enorme população xiita (Shi'i) do Iraque derrubasse Saddam Hussein, que era Sunni e se lhes afigurou um mal menor, e se alinhasse com os *mullahs* de Teerã[37] . Estancar o espraiamento do fundamentalismo islâmico constituíra a principal meta da política norte-americana para a região. E os EUA decidiram que se tornara imperativo impedir que a influência do Irã se estendesse aos outros estados do Golfo Pérsico, produtores de petróleo, razão pela qual a Defense Intelligence Agency (DIA) forneceu a Suddam Hussein toda a assistência, inclusive fotografias de satélite, conquanto soubesse que ele estava a usar armas químicas na guerra contra o Irã. Essa assistência foi prestada, ao mesmo tempo em que Reagan e

seus colaboradores, o secretário de Estado, George P. Shultz, o secretário de Defesa, Frank C. Carlucci, e general Colin L. Powell, então assessor de segurança, estavam, publicamente, a condenar o Iraque por empregar gás venenoso, ao atacar os curdos, em Halabja, em março de 1988[38]. Essa condenação não passou de *lip service*. Desde 1985 até novembro de 1989, empresas americanas exportaram para o Iraque, com licença do Departamento de Comércio, bactérias e outros ingredientes biológicos, como o *Bacillus anthracis* (anthrax) e muitos outros[39], não obstante saber do seu emprego na guerra contra os curdos e o Irã, e a política oficial dos EUA continuou cordial e favorável a Saddam Hussein, que se lhes servia como âncora da estabilidade regional[40]. Sua *rationale*, assim como para o fortalecimento dos laços com a Arábia Saudita, durante as administrações de Reagan e George Bush (1989-1995) foi proteger o petróleo e conter a militância islâmica, representada pelo Irã[41]. Israel, entretanto, já identificara Saddam Hussein como seu mortal inimigo, e não só bombardeara o reator nuclear de Osirak, que ele construía, como respaldou desavergonhadamente o Ayatollah Khomeini na guerra Irã-Iraque (1980-1988). O CENTCOM J-2 (United States Central Command), por sua vez, previu, em 1989, que o Iraque, após a guerra contra o Irã (1980-1988) e o declínio da URSS, constituiria, provavelmente, a próxima ameaça para os interesses americanos no Oriente Médio, sobretudo por causa do desenvolvimento de sua capacidade militar. De fato, Saddam Hussein devotara considerável esforço para desenvolver mísseis balísticos (na guerra contra o Irã disparara 350 mísseis de todos os tipos, principalmente o SCUD) e uma força aérea com capacidade de penetrar profundamente nos territórios de seus inimigos, principalmente Irã e Israel. E, em 1990, possuía cerca de 28 plataformas fixas, no lado ocidental, ameaçando Israel. de acordo com o relatório *Conduct of the Persian Gulf War* (1992), do Departamento de Defesa norte-americano. Os EUA, que até então, embora com certa desconfiança, apoiaram Saddam Hussein[42], temeram, porém, que ele, desenfreado, avançasse contra a Arábia Saudita, o que o colocaria em posição de controlar o preço do petróleo no Oriente Médio, uma vez que as reservas naqueles três países (Iraque, Kuwait e Arábia Saudita) representavam cerca de 60% das existentes em todo o mundo. O presidente George Bush mobilizou então 100.000 soldados, para defender a monarquia na Arábia Saudista (*Operation Desert Shield*) e, no dia 15 de janeiro de 1991, esgotado o *ultimatum* da ONU para que Saddam Hussein retirasse suas forças do Kuwait, desencadeou *Operation Desert Storm*, com a participação da Grã-Bretanha, Itália e França, e assentimento da URSS e da Liga Árabe[43]. Saddam Hussein perdeu a guerra, que durou cerca de seis semanas, e teve de abandonar o Kuwait, porém continuou vivo e manteve o poder no Iraque.

O número de atentados terroristas, embora recrescesse após a Guerra do Golfo (1990-1991), caiu de 665, em 1987, para 296 em 1996, o seu mais baixo nível em 25 anos[44]. Contudo, o orçamento do Pentágono, proposto pelo presidente George Bush, para o ano fiscal de 1993 montou em US$ $281 bilhões, reduzido pelo Congresso para US$ 275 bilhões, mas essa redução significou apenas o retorno aos níveis normais de despesas militares, durante a Guerra Fria, apesar da desintegração do Bloco Soviético, o principal antagonista dos EUA, por mais de quatro décadas. Conforme Jeffrey R. Gerlach, analista político internacional do Cato Institute, observou, "*it is ludicrous for the United States, in the post-Cold War era, to continue to spend significantly more on defense than all of its G-7 allies combined*"[45]. A estratégia para manter a preeminência dos EUA, proposta pelo presidente George Bush, após a Guerra do Golfo, implicava gastos militares da ordem de US$ 290 bilhões a US$ 300 bilhões (o equivalente a 3,5% do PIB)[46] e uma força com 1,6 milhão de efetivos. Somente nas forças da OTAN os EUA deveriam investir entre US$ 90 bilhões e US$100 bilhões, em 1993, alegando o compromisso de defender a Europa. Mas defendê-la contra quem, se o comunismo havia desaparecido e a Rússia nem tinha condições sequer de promover um ataque convencional para restabelecer o domínio sobre as repúblicas que antes integraram a URSS? Bill Clinton, que sucedeu a George Bush na presidência, pretendeu reduzir esses gastos, com uma nova política de defesa (*Bottom-Up Review*), de modo que os EUA pudessem dispor de uma força militar menor e mais barata, porém, capaz de responder a duas "*major regional contingencies*" (MRCs), simultaneamente. Não o conseguiu. Os gastos com defesa permaneceram em níveis elevados. Se em 1986 o orçamento militar dos EUA foi 2/3 maior do que a soma dos orçamentos de todos dos os estados que àquela é representavam potencial ameaça, ou seja, o Pacto de Varsóvia, China, Cuba, Irã, Iraque, Coréia do Norte, Líbia, Síria e Vietnam, em 1995 representaram cerca de 76% a mais[47]. E Clinton ainda propôs ao Congresso um aumento de mais US$ 12 bilhões para o ano fiscal em 1999, e um total de US$ 110 bilhões ao longo dos seis anos seguintes, isto é, até 2005. Este aumento de US$ 110 bilhões, para os seis anos seguintes, era maior do que a soma dos orçamentos militares da Rússia e da China, que previam gastos de US$ 50 bilhões, cada um, e elevaria as despesas militares dos EUA a um montante de US$ 290,6 bilhões, o maior aumento desde 1984, auge do *military build-up* que Reagan havia promovido, superando a soma dos orçamentos militares dos países da OTAN, Rússia, China e Japão.

Mesmo assim o complexo industrial-militar não se satisfez. Os *lobbies* (Munitions Industrial Base Task Force, The Heritage Foundation e outros) acusaram Clinton de continuar o desmantelamento sistemático da defesa nacional, que Reagan reconstruíra nos anos 80, e que a força militar, por ele proposta, era muito pequena

para defender os interesses dos EUA. Contudo, quer para justificar o alto nível de despesas dos gastos militares, quer para os aumentar, depois que o anticomunismo em virtude do *desmerangamiento* da URSS se desvanecera, o aparelho de segurança dos EUA tratou de enfatizar ainda mais as chamadas "*new threats*", apontadas desde o governo de Reagan, e os burocratas do Pentágono, CIA e outros órgãos desenvolveram a nova demonologia, adensada pelo conceito de *rogue states* (estados irresponsáveis), os novos entes malignos, e começaram a produzir vasta literatura sobre o "terrorismo internacional. O "perigo verde", representado pelo fundamentalismo islâmico, substituiu o "perigo vermelho", o comunismo internacional, que a URSS e o Bloco Socialista configuravam. Os atentados contra a sede da Embaixada de Israel em Buenos Aires (17.03.1992)[48] e a Asociación Mutual Israelita Argentina – AMIA (18.071994), pela Jihad Islâmica, um dos braços armados do Hizbollah, assim como a explosão que abalou edifício do World Trade Center (26.02.1993), pelo egípcio Sheik Omar Abdel Rahman, em New York, serviram para comprovar que o terrorismo constituía a maior ameaça à segurança nacional dos EUA. E a explosão, em Okalahoma City, do Alfred P. Murrah Federal Building, promovida por um norte-americano, Timothy McVeigh(19.04.1995)[49], possibilitou que Bill Clinton obtivesse o apoio bipartidário (Partido Democrata e Partido Republicano) necessário à aprovação da Antiterrorism Amendments Act, juntamente com o Omnibus Counterterrorism Act, introduzido pelos senadores democratas Tom Daschle, Joseph Biden, Herb Kohl, Dianne Feinstein e Christopher Dodd, em 5 de maio de 1995. No ano seguinte, em 13 de março de 1996, o presidente Bill Clinton reuniu, no Egito, 27 líderes mundiais para uma conferência "anti-terror", após uma onda de explosões de bombas, por suicidas palestinos que mataram dúzias de pessoas em Israel. Na ocasião, ele declarou que devia deixar bem claro que os EUA condenavam quem recorria ao terror e que no Oriente Médio não haveria lugar para a violência. E, em 4 de abril de 1996, sancionou o Antiterrorism and Effective Death Penalty Act.[50], que os defensores dos direitos civis no Congresso certamente repulsariam, não fosse a explosão do Alfred P. Murrah Federal Building, em Okalahoma, comparada por muitos americanos com o incêndio do Reichtag, na Alemanha (27.02.1933), possibilitando que Hitler obtivesse poderes discricionários, inclusive porque, segundo os indícios, o governo federal teve prévio conhecimento de que ela ocorreria[51]. Não obstante, Washington, àquele tempo, gastava no Iraque milhões de dólares, com a organização Iraqi National Accord, que usava carros-bombas e promovia explosões em Bagdá e em outras cidades, matando centenas de civis[52], a fim de desestabilizar o governo de Saddam Hussein[53]. E não aceitou a proposta de uma conferência internacional para combater o terrorismo, apresentada por 119 estados do Movimento dos Não-Alinhados, porque não lhe interessava discutir duas questões,

ou seja, o terrorismo de estado (bombardeios atingindo populações civis) e a distinção entre terroristas e combatentes da liberdade (*freedom fighter*), conceito em que o Hizbollah e o Hamas se enquadravam, por lutarem contra o domínio de Israel[54].

As atenções do governo norte-americano concentraram-se nos meios repressivos, para impedir os ataques ou fazer retaliação, sem cuidar de suas causas, que fortemente se relacionavam com envolvimento dos EUA nas crises internacionais[55] e sua forte presença, não só econômica como política e militar, nas mais diversas regiões do mundo. Na Europa, dez anos após o colapso do Bloco Soviético, os EUA ainda mantinham 100.000 soldados (um Exército mais poderoso do que o da Alemanha, da França e da Grã-Bretanha), e mais 100.000 no Pacífico Ocidental, além de centenas de outras forças espalhadas através de vários países, incluindo estoques de armamentos e combustível. O militarismo, sob o aspecto meramente econômico, sempre constituiu, uma forma especial para a realização da mais-valia (*Mehrwert*), i. e., um campo de acumulação, mas, conforme Rosa Luxemburg salientou desempenhou importante função na expansão do capitalismo, ao permitir-lhe assimilar, através da política colonial e mundial, os meios de produção e a força de trabalho os países não-capitalistas[56]. Os EUA, da mesma forma que a Alemanha nazista durante os anos 30, encontraram no militarismo, desde a Segunda Guerra Mundial, um meio de permitir ao estado sustentar a prosperidade das empresas privadas e reduzir o número de desempregados, consignando-lhes a encomenda de armamentos e outros grandes projetos militares. *O military buildup*, que Ronald Reagan acelerou nos anos 80, criou milhares de novos postos de trabalho. Em meados da década, cerca de 7 milhões de trabalhadores estavam empregados, direta ou indiretamente, na indústria de defesa, dedicada à construção de mísseis, aviões de guerra e outros armamentos. A rivalidade com a URSS serviu como pano de fundo da política americana no Oriente Médio e de justificativa para a exportação de enormes quantidades de armamentos,[57] sob o pretexto de manter o mundo "*safe for democracy*", mas na verdade para defender um sistema de estados-clientes contra qualquer resistência popular aos interesses das grandes corporações norte-americanas.

O problema, porém, configurou-se mais complexo, no Oriente Médio. A URSS, em realidade, não mais representava a principal ameaça aos interesses americanos, mas o fundamentalismo islâmico, que recresceu, desde a revolução xiita no Irã, e podia afetar o abastecimento de petróleo do Ocidente, especialmente dos EUA. Destarte, empenhados em conter a influência regional do Irã, os EUA julgaram que seria mais vantajoso que os talibãs, que pertenciam à corrente Sunni e tendiam a não considerar os xiitas (Shi'ites) como verdadeiros muçulmanos (mataram 6.000 em Mazar-i-Sharif em 1998), assumissem o poder e controlassem o Afeganistão. Mas os talibãs, aos quais

os membros da al-Qa'ida se aliaram, não eram menos radicais e extremistas do que os xiitas, que representavam apenas 10% dos muçulmanos. Logo que tomaram o poder, no Afeganistão, eles impingiram pela força a versão reacionária *wahhabí* do Islã, adotada na Arábia Saudita e da qual bin-Ladin se tornou o mais radical intérprete. Essa doutrina, que surgira nos meados do século XIX, rejeitava a civilização ocidental, percebida como decadente, voraz e externamente opressiva, e seu objetivo constituía em impor o Islã purificado aos regimes muçulmanos, que se se haviam corrompido. E ela constituiu a essência da *Islamic Resurgence*, que Samuel Huntington comparou à reforma protestante, promovida, no século XVI, por Martin Luther e Jean Calvin. Esses movimentos – a *Islamic Resurgence* e a reforma protestante – configuraram, segundo Huntington reconheceu, uma reação à estagnação e à corrupção existentes nas instituições, intentando o retorno à mais pura e exigente forma de sua religião, com o trabalho de prédica, ordem e disciplina. Mais radicais, porém, os talibãs pretenderam recriar a situação existente na Arábia, no século VII, mediante a implantação de um regime similar ao do califado dos *rashidun*, os quatro sucessores do profeta Muhammad (570- 632 CE[58]), que eram considerados homens pios[59]. Essa restauração implicava uma série de restrições, principalmente para as mulheres, proibindo-as de estudar ou trabalhar, inclusive sair de casa, salvo em condições definidas e de modo muito estrito, bem como escutar música ou dedicar-se às atividades artísticas. O fundamentalismo, tanto Sunni como Shi'a, tornou-se assim contrário à civilização capitalista, na medida em que se contrapôs, por motivo religioso, à introdução dos hábitos do Ocidente e à difusão de seus produtos industriais, tais como áudio-visual, moda, bebidas e serviços financeiros considerados profanos[60]. Essa tendência recresceu em todo o mundo árabe-islâmico, favorecida pelo empobrecimento e desespero das massas populares, que o desenvolvimento do capitalismo desarraigou, ao desintegrar a economia natural ou a economia simples de mercado, em que antes viviam, sem lhes propiciar, entretanto, melhores condições de vida, e marginalizando-as, como aconteceu em todo o chamado Terceiro Mundo. E assumiu uma dimensão essencialmente nacionalista, que se entrançou com o pan-islamismo e recrudesceu como movimento político, visando à derrubada dos regimes autocráticos e corruptos, existentes no Egito, Argélia, Arábia Saudita e Tunísia, entre outros. A conquista do poder afigurou-se, então, mais importante do que a afirmação da fé no Islã[61], porém, uma vez que não o conseguiram, os movimentos fundamentalistas, desesperados, partiram para atacar diretamente o inimigo, "o grande Satã", ou seja, os EUA, que passaram a exercer a hegemonia mundial, mais absoluta do que a exercida pela Grã-Bretanha e outras potências capitalistas, entre 1870 e 1914, e sustentavam regimes corruptos, despóticos e impopulares, em quase todos países muçulmanos, e tornaram-se os únicos

responsáveis pelo drama da Palestina. Em 7 de agosto de 1998 uma bomba explodiu na Embaixada dos EUA em Nairobi (Kenya) matando 12 americanos e 32 outros funcionários locais, além de ferir cerca de 247 outras pessoas. Quase que simultaneamente outra bomba detonou na Embaixada dos EUA em Dar es Salaam (Tanzânia), matando dez pessoas e ferindo mais de 70. Após esses ataques, que destruíram essas duas embaixadas, na África Oriental, e deixaram um saldo de 224 mortos, o então presidente Bill Clinton mandou que, em represália, navios e submarinos da Marinha norte-americana, no mar Vermelho e no mar da Arábia, bombardeassem o Afeganistão e o Sudão, a fim de liquidar Usamah bin-Ladin. Cerca de oitenta mísseis Tomahawk, teleguiados por satélite, atingiram os dois países, em dois continentes, distantes um do outro cerca de 4.000 km, destruindo alguns campos de treinamento para guerrilheiros e terroristas, que supostamente bin-Ladin mantinha em Khost e Jalalabad, no leste do Afeganistão, e uma indústria farmacêutica nos subúrbios de Cartum (Sudão), como se fosse uma planta de armas químicas, mas nenhum infligiu sequer um arranhão a Bin-Laden. Nessa operação os EUA gastaram "*US$ 75 million dollars worth of missiles flying against the two poorest Islamic countries in the world, Afghanistan and Sudan* – comentou Milton Bearden, ex-chefe da estação da CIA em Cartum, nos anos 80[62] . E, através de uma rede de rádio clandestina, bin-Ladin comemorou: "Graças a Allah, estou vivo!". Depois disso, estranha letargia pareceu haver tomado conta da agência de informação americana, a CIA, e do FBI, a polícia federal dos EUA. Quanto a bin-Ladin, embrenhou-se ainda mais nas cavernas escavadas nas montanhas do Afeganistão, e em 12 de outubro de 2000 a represália contra os EUA sobreveio. Um ataque terrorista contra o destruir *USS Cole*, no porto de Aden (Yemen), matou 17 marinheiros e feriu cerca de 39. E, quase um ano depois, em 11 de setembro de 2001, terroristas islâmicos seqüestraram aviões de passageiros, que partiram de aeroportos nos EUA, e os converteram em mísseis, com que destruíram as duas torres gêmeas de World Trade Center, em New York, bem como parte do Pentágono, em Washington, matando cerca de 4.000 pessoas.

A brutalidade desse acontecimento estarreceu o mundo. E o presidente George W. Bush, afirmando que os EUA sofreram uma agressão, logo declarou guerra e a mídia – rede de televisão CNN e *The Washington Post* – passou a dar notícias dos acontecimentos sempre sob o título "*American at War*". Com efeito, o ataque múltiplo e simultâneo às torres gêmeas do World Trade Center e ao Pentágono, símbolos do poderio econômico e militar dos EUA, não foi apenas um crime hediondo e abominável. Foi uma ação bélica, ainda que não estivesse prevista na normativa internacional de guerra, pois não partiu de nenhum outro estado nacional, como acontecera em Pearl Harbor (1941). Foi empreendida, com perícia, não por afeganes,

mas por árabes sauditas e de outras nacionalidades, o que demonstrou a existência de vasta rede multinacional, com o mais amplo alcance, conectando diversos grupos radicais dos movimentos islâmicos, espalhados atualmente pelos mais diversos países do mundo. Mas essa guerra, "sem campos de batalhas ou cabeças de praia", como o presidente George W. Bush reconheceu, não era só dissimétrica, como a Guerra do Golfo, era também assimétrica, na medida em que as diferenças entre os beligerantes não eram quantitativas, mas qualitativas, nos meios empregados, nos estilos e nos valores do inimigo. Tratava-se de um inimigo difuso, disperso, que recorreu ao terrorismo, mesmo à custa de suicídio, porque não dispunha de mísseis e outras armas para atacar os EUA. Entretanto, o governo dos EUA personificou-o em bin-Ladin e deu um *ultimatum* aos talibãs para que o entregassem. Como eles não o fizeram, Bush, no dia 6 de outubro, anunciou uma campanha global contra o terror, declarando que os EUA estavam a apresentar a todas as nações uma clara opção – "*Stand with the civilized world, or stand with the terrorists*" – ameaçando aquelas que não os fizessem – o que para ele significava estar com os terroristas – de pagar "*a heavy price*"[63] . E, no dia 7, os EUA, juntamente com a Grã-Bretanha, começaram a bombardear os campos de treinamento e as instalações da al-Qa'ida no Afeganistão[64] , onde se supunha que bin-Ladin se refugiava. Segundo Bush, aquela era "*a war against terrorism and evil, not against Islam*"[65] . Era o que Bush denominou de *Operation Enduring Freedom*.

Usamah Bin-Muhammad Bin-'Awad bin-Ladin, um dos 54 filhos de Shaykh Muhammad Bin-'Awad bin-Ladin, magnata saudita, empresário da construção[66] , era um muçulmano Wahhabi, que julgava ilegítimas todas as mudanças e adições feitas ao Islã, após o século III (islâmico), ou seja, o século IX, depois de Cristo[67] . Em dezembro de 1979, seu tutor, o príncipe Turki al-Faysal as-Saud (diretor do serviço secreto da Arábia Saudita entre 1977 e agosto de 2001), convidou-o para manejar os aspectos financeiros das operações encobertas da CIA, que estava a investir então US$ 3 milhões no Afeganistão. Usamah bin-Ladin assim se uniu à resistência, para combater as forças da URSS, julgando ser o seu dever apoiar o Islã, e em 1984/1985 organizou, juntamente com o palestino Shaykh 'Abdallah 'Azzam, a Maktab al-Khidamat (MAK)) ou Mujahidin Services Center, em Peshawar (Paquistão), com a participação de muçulmanos dos mais diversos países, tais como Yemen, Paquistão, Argélia, Egito e Sudão. Bin-Ladin era, portanto, velho conhecido da CIA, que o produzira não apenas contra sua intervenção da URSS no Afeganistão, mas para desestabilizar a própria URSS, a partir das repúblicas orientais, que a integravam e cujo população era predominantemente muçulmana, conforme o plano elaborado pelo então assessor de segurança do presidente James Earl Carter, Zibigniew Brzezinski[68] . Cerca de 100.000 "combatentes pela liberdade", arruaceiros e marginais de todo o mundo islâmico, oriundos dos paises

islâmicos da África do Norte e Oriente Médio, foram convocados e treinados, para lutar contra os ateus soviéticos, uma operação que a CIA e os serviços secretos do Paquistão e da Arábia Saudita montaram, com o financiamento do tráfico de droga, o ópio cultivado no Crescente Dourado, região montanhosa no Irã, Afeganistão e Paquistão. Onde havia um desajustado na família ou no povoado, lá foi o *mujahidin* para o Hindukush, onde em troca de dinheiro do petróleo e da droga eles podiam ser úteis. Os próprios talibãs foram convocados em uma rede de seminários islâmicos, *madrasas*[69], estabelecidos pelo *Jamaiyyat Ulama al-Islam* (J.U.I.), partido islâmico extremista, que se formou com o objetivo de impor ao Paquistão um regime baseado na lei islâmica, Qur'an, Sunnah e Shari'ah[70]. Usamah bin-Ladin foi um dos que organizaram o recrutamento desses fundamentalistas, nas *madrasas*, da qual uma das maiores era a Haqqania, onde nada mais se lia ou se estudava senão o Corão e o islamismo, e que constituía uma "*Jihad factory*", segundo a expressão Jeffrey Goldberg [71]. E ele pode convocar cerca de 10.000 mercenários entre militantes anti-ocidentais, anti-americanos, e alguns desses grupos, constituídos de bandidos, mais do que de religiosos, foram treinados em campos especiais da CIA. Depois que Moscou retirou suas tropas do Afeganistão e a guerra fria terminou, a CIA continuou a encorajar *Jihad*, manipulando o fundamentalismo islâmico em função dos objetivos geo-estratégicos dos EUA, empenhados em conquistar o controle sobre os recursos energéticos e os corredores dos oleodutos que saiam da bacia do Mar Caspio. E estendeu suas operações às repúblicas da Ásia Central e do Cáucaso, a fim de fracionar a URSS, e aos Balcãs. A partir de 1995, os talibãs, ao implantarem um regime islâmico fundamentalista na maior parte do Afeganistão, aliaram-se aos membros da seita saudita *wahhabí* e aos militantes do *Jamaiyyat Ulama al-Islam*, e passaram a treinar guerrilheiros e terroristas, com o objetivo de que atuassem nos Bálcãs – Bósnia, Kosovo e Macedônia – bem como na Chechenia e Daguestão, por onde passava principal oleoduto da Federação Russa, que sucedera à URSS, após a sua fragmentação em 1991. De acordo com fontes russas, em 1993, cerca de 4.000 a 5.000 *mujahidin* do Tajiquistão passaram através da fronteira nordeste do Afeganistão, para as antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central, a fim de lutar contra os governos seculares[72].

Tudo indica, porém, que bin-Ladin não fez qualquer acordo para receber o suporte material, financeiro e logístico dos EUA, que ele odiava, pois nos anos 80, já apregoava Hejaz e Najd e necessidade de boicotar as mercadorias norte-americanas e atacar a economia dos EUA. Em entrevista à TV A-Jizirah, em 26 de setembro de 2001, negou que os EUA houvessem cooperado com ele e os *mujahidin* no Afeganistão e desafiou-os a produzir qualquer evidência. "Não houve qualquer acordo" – disse, acrescentando, que os *mujahidin* estavam a cumprir seu dever de apoiar o Islã, "embora

esse dever cruzasse com os interesses dos EUA, sem a nossa aprovação”. Bin-Ladin citou como exemplo os muçulmanos, que se alinharam com os persas para combater os romanos, ressaltando que os interesses então coincidiram, mas nenhuma pessoa de bom senso podia dizer que os muçulmanos lutaram contra romanos na batalha de Mu’tah porque eram agentes dos persas. Somente os interesses se entrelaçaram[73]. Segundo ele, os muçulmanos combateram os romanos como parte do seu dever, embora isto agradasse aos persas. Porém, uma vez que eles terminaram com os romanos, os muçulmanos voltaram-se contra os persas. “O entrelaçamento de interesses sem qualquer acordo não significa vínculo ou subserviência” – bin-Ladin justificou[74]. De fato, ao fim da guerra contra as tropas soviéticas, quando elas se retiraram do Afeganistão, bin-Ladin rompeu com ‘Abdallah ‘Azzam (assassinado em 1989) e formou, em 1988, al-Qa’ida, com recursos doados por famílias ricas da região do Golfo Pérsico e o objetivo de derrubar os governos muçulmanos, considerado corruptos e heréticos, substituindo-os por outros que respeitassem o *Sharia* (lei islâmica). Radicalmente anti-ocidental, bin-Ladin emitiu então três *fatwahs* ou novas religiosas, convocando os muçulmanos a empunhar armas contra os EUA, que ele percebia como o principal inimigo do Islã. Segundo o governo de Washington, ele forneceu treinamento e assistência às tribos que se opunham à intervenção da ONU na Somália[75] e, em 3 de outubro de 1993, atacaram em Mogadíscio a US Task Forte (Task Force Ranger), matando 18 soldados americanos, a pior derrota sofrida pelos EUA, desde a guerra no Vietnã. E o governo da Arábia Saudita, após retirar-lhe a cidadania, em 1994, expulsou-o do seu território, para onde ele voltara, a fim de continuar a *Jihad* contra a monarquia “infiel”. Bin-Ladin estabeleceu-se então no Sudão[76], mas os campos de treinamento dos *mujahidin*, no Afeganistão, continuaram a operar, fornecendo mercenários, veteranos da guerra contra a URSS, para combater na Somália, Bósnia, Kosovo e Chechenia, onde a sublevação, segundo Yossef Bodansky, diretor da diretor da Task Force on Terrorism and Unconventional Warfare do Congresso norte-americano, foi planejada durante uma reunião da Hizbollah, em Mogadiscio (1996), com a participação de Usamah bin-Ladin e altos oficiais de inteligência do Irã e do Paquistão, o ISI, que não apenas forneceu armas, mas também as diretrizes estratégicas aos separatistas islâmicos[77]. Porém, nesse mesmo ano, 1996, ele foi responsabilizado pelo atentado à base militar de Khobar, na Arábia Saudita, e o Egito, acusando-o de fomentar uma conspiração para assassinar o presidente Hosni Mubarak, forçou sua expulsão do Sudão, não obstante os investimentos e as obras que lá fizera.

Entretanto, desde 1987 a 1998, a formação de combatentes da al-Qa’ida continuou sob a supervisão de um oficial egípcio, Ali Muhammad, que ensinava simultaneamente na John Kennedy Special Warfare Center and School, treinando

agentes da rede clandestina e oficiais das forças especiais dos EUA. No início de 1998, quando Ali Muhammad foi preso, bin-Ladin, com a participação das organizações egípcias al-Gama'a al-Islãiyya e Egyptian al-Jihad, liderada por. Ayman al- Zawahiri, e do Grupo Islâmico, chefiado por Rifa'i Ahmad Taha, formou Frente Mundial Islâmica para combater os Judeus e os Cruzados *(Al-Jabhah al-Islãiyyah al-'Alamiyyah li-Qital al-Yahud wal-Salibiyyin)*. E, em 23 fevereiro, ele emitiu uma *fatwah*[78], na qual denunciava que "por mais de sete anos, os EUA têm ocupado as terras do Islã, nos lugares mais sagrados, a Península Arábica, pilhando suas riquezas, ditando normas, humilhando o povo, aterrorizando seus vizinhos e transformando suas bases em ponta de lança para lutar contra os povos muçulmanos vizinhos". No mesmo documento, bin-Ladin ressaltou que a melhor prova do que ele estava a afirmar era o fato de que os EUA continuavam a agredir o povo do Iraque, utilizando como base na Península Arábica, e, não obstante a grande devastação infligida ao seu povo e do grande número de mortos, mais de 1 milhão, estavam tentando repetir o massacre, como se não estivessem contentes com o bloqueio imposto após a Guerra do Golfo[79]. "Assim eles vêm para aniquilar o que resta desse povo e humilhar os vizinhos muçulmanos" – acrescentou.

Não obstante, mesmo depois de 1998, a CIA, aparentemente, continuou a recorrer aos serviços de bin-Ladin, atraindo forasteiros e militantes islâmicos do ramo *wahhabí* para lutar ao lado dos rebeldes na Chechenia, contra o domínio da Rússia, como antes fizera contra a URSS no Afeganistão[80]. Contudo, bin-Ladin jamais aceitou a aliança a aliança da monarquia saudita, que ele percebia como corrupta e infiel, com os EUA, principalmente por considerar que a permanência das tropas norte-americanas na Arábia Saudista, profanando os lugares santos, as mesquitas de Haramain, em Meca (Mahassab), e al-Masjid al Nabawi, em Medina[81], constituía um sacrilégio e uma ofensa a Alah. E estabeleceu, na *fatwah* de 23 de fevereiro de 1958, que matar "americanos e seus aliados, civis e militares", constituía um "dever individual para todo muçulmano", que o pudesse fazer, em qualquer país, a fim de libertar a mesquita de al-Aqsa, em Jerusalém, bem como a mesquita sagrada, e expulsar seus exércitos das terras santas do Islã[82]. Talvez bin-Ladin tivesse como objetivo, eliminando a presença dos EUA e de outras potências ocidentais nos países islâmicos, usar o regime dos talibãs como cabeça para desestabilizar o Paquistão e assenhorear-se do governo de um Estado, com capacidade nuclear que poderia projetar o poder islâmico, derrubar o regime na Arábia Saudita e assim assumir o controle da produção mundial de petróleo. De qual forma, impregnado pelo fundamentalismo, ele passou a representar as forças oposicionistas, subterrâneas no mundo islâmico e que se espraiavam por todo o Oriente Médio até o Uzbequistão. Mas, conforme Milton Bearden, ex-chefe da estação da CIA

no Sudão, ponderou, além de "*disservice and an oversimplification*", era um insulto à maioria dos americanos atribuir a bin-Ladin todos os atentados terroristas ocorridos na última década[83]. Mesmo assim o governo dos EUA não hesitou em responsabilizá-lo pelos atentados de 11 de setembro de 2001, menos de 24 horas depois do acontecimento, embora jamais apresentasse as provas ao Conselho de Segurança da ONU. Essa acusação decorreu, evidentemente, do fato de que esses atentados não surpreenderam e foram, quiçá, desejados (não, decerto, com a dimensão que tomou, contra o World Trade Center e o Pentágono) pelo FBI, pela CIA e pelo próprio presidente George W. Bush[84], que no início de agosto recebeu a informação de que bin-Ladin estava buscando seqüestrar um avião[85]. Conforme a jornalista, Alexandra Richard publicou no jornal francês *Le Figaro*, um representante da CIA visitou bin-Ladin em um hospital americano, em Dubaï (um dos sete da federação Emirados Árabes Unidos), onde, segundo a informação, ele estivera internado para tratamento dos rins, entre 4 e 14 de julho de 2001, ou seja, dois meses antes dos atentados contra o World Trade Center e o Pentágono[86]. *Le Figaro* sugeriu que bin-Ladin provavelmente forneceu à CIA alguma indicação de que haveria os ataques terroristas e a *Radio France International* adiantou outros detalhes, inclusive a data do encontro (12 de julho) e o nome do agente, Larry Mitchell, um conhecedor do mundo árabe e especialista na Península Arábica, cujo cartão o identificava como "*consular agent*". A direção do hospital americano, evidentemente, negou que bin-Ladin estivesse lá internado, para tratamento dos rins, e a CIA desmentiu o encontro como uma "*total absurdity*", porém o médico, chefe do departamento de urologia do hospital, recusou-se a responder perguntas sobre o caso.

Antes mesmo de que a imprensa americana revelasse que o agente do FBI, Kenneth Williams, com o codinome Phoenix, advertira o governo Americano, em *memorandum* datado de 10 de julho de 2001, sobre a possibilidade de que terroristas executassem atentados e que membros do al-Qa'ida estavam cursando escolas de aviação nos EUA, o social-democrata alemão Andreas von Bülow[87], que foi ministro da Pesquisa e Tecnologia no governo de Helmut Schmidt (1974-1982) e supervisionou, como deputado, as atividades do serviço de inteligência da República Federal da Alemanha, o Bundesnarichtendienst (BND)[88], manifestou, publicamente, a estranheza de que os serviços de inteligência norte-americanos, advertidos pelo DST (Direction de la Sécurité du Territoire), o serviço secreto francês, e pelo Mossad (Israel), nada fizessem para impedir ocorrência dos atentados e logo depois, em 48 horas, já atribuíssem a responsabilidade a Usamah bin-Ladin e à al-Qa'ida. Estranhamente, não obstante gastar US$ 30 bilhões por ano com inteligência, o governo norte-americano nada fez para abortar uma conspiração que levou cerca de quatro, até a consumação

dos atentados de 11 de setembro de 2001, cujo planejamento começou, em 1998, logo após os ataques contra as embaixadas dos EUA na África Oriental[89] , conforme George J. Tenet, diretor da CIA, Robert S. Mueller III, diretor do FBI, e o tenente-geral. Michael V. Hayden, da Força Aérea, da National Security Agency, revelaram em depoimento perante um comitê conjunto do Congresso. Esse fato foi confirmado pelo promotor Kay Nehm, no julgamento do marroquino Mounir Al-Motassadeq, de 28 anos, acusado de pertencer à mesma célula e colaborar com Mohammed Atta, Marwan al-Shehhi e Ziad Jarrah, três dos seqüestradores que lançaram os aviões contra o World Trade Center e o Pentágono[90] . Em realidade, desde 1996, o FBI. sabia que a al-Qa'ida poderia usar aviões em ataques suicidas contra o quartel-general da CIA ou outros grandes edifícios do governo em Washington e que estava a treinar pilotos nos EUA e em outras regiões do mundo[91] . Cinco meses antes dos atentados de 11 de setembro, o próprio governo americano avisara a companhias aéreas de que terroristas do Oriente Médio poderiam tentar seqüestrar aviões do EUA[92] . E esta possibilidade foi comunicada ao presidente George W. Bush, nos primeiros dias de agosto de 2001, tanto pelo FBI, através de *memorandum* do agente Phoenix (Kenneth Williamns[93]), como também pela CIA[94] . Conquanto Ari Fleischer, porta-voz da Casa Branca, e Condolezza Rice, assessora de segurança nacional, alegassem que ninguém imaginou "*the use of an airplane as a missile*" [95] , foi levantada a hipótese, inclusive pelo escritor Gore Vidal[96] , de que nada se fez para impedir os atentados de 11 de setembro, porque eles convinham ao governo de EUA como pretexto para deflagrar a guerra no Afeganistão, havia muito tempo planejada, por causa do petróleo na região do Mar Cáspio e da construção do oleoduto e do gasoduto que por lá deviam passar.

Essa hipótese, levantada por Gore Vidal, é muito plausível. Já houve, decerto, inúmeros precedentes de tal conduta na história da CIA. Dois dos seus agentes, Victor Marchetti e John D. Marks revelaram, no livro **The CIA and the Cult of Intelligence**, que no começo de outubro de 1969 a CIA recebera a informação de que um grupo de radicais, no Brasil, estava a planejar o seqüestro de um avião e escapar para Cuba. Essa informação foi retransmitida, com a recomendação "*eyes only*", para o secretário de Estado, Henry Kissinger, a Casa Branca e os altos escalões do Departamento de Defesa. No dia 8 de outubro, os mesmos radicais, identificados pela CIA, efetivaram o seqüestro do avião, com 49 pessoas a bordo, e forçaram o piloto a seguir com destino a Havana, após uma escala na Guyana, para reabastecimento do aparelho. Nem a CIA nem outra qualquer agência do governo norte-americano nada fizeram para a impedir a consumação do seqüestro, embora a política oficial dos EUA, conforme enunciada pelo presidente Richard Nixon, fosse combater por todos os meios a pirataria aérea. Questionada pelo Departamento de Estado sobre os motivos pelos quais não tomara

qualquer medida preventiva, a CIA demorou mais de um mês para responder. E só depois do assassinato do líder revolucionário Carlos Marighela, em 4 de novembro de 1969, a CIA informalmente informou ao Departamento de Estado que não tratou de impedir o seqüestro, porque, se o fizesse, a sua infiltração na Aliança Libertadora Nacional (ALN) teria sido exposta e as chances de destruir a organização diminuiriam[97] . "*To the CIA's clandestine operators, the end – wiping out the Brazilian radical movement – apparently had justified the means, thus permitting the hijacking to take place and needlessly endangering forty-nine innocent lives in the process*" – Victor Marchetti e John D. Marks comentaram[98] .

Para as operações clandestinas da CIA, nada podia ser mais normal do que o emprego de *dirty tricks* para promover os interesses nacionais nos EUA. Richard Bissel, antigo chefe dos serviços clandestinos da CIA, admitiu pela televisão, em 1965, que muitas vezes seus agentes haviam executado ações contrárias aos preceitos morais[99] . Não foi portanto sem razão que os especialistas em serviços de inteligência, na Europa, perceberam a "*war on terrorism*" de George W. Bush como uma fraude e descortinaram a *Realpolitik* por trás do ataque ao Afeganistão. Na Alemanha, onde os seqüestradores dos aviões viviam e estudavam e onde desde julho de 2001 já se discutiam os planos para o Afeganistão, os especialistas em inteligência jamais acreditaram que os ataques ao World Trade Center e ao Pentágono foram executados sem o suporte de algum serviço secreto. Eckehardt Werthebach, antigo presidente do serviço secreto interno da Alemanha – Bundesamt für Verfassungsschutz[100] – declarou à *American Free Press* que a "precisão mortal" e "a magnitude do planejamento" evidenciavam que a preparação dos atentados ao World Trade Center e ao Pentágono necessitou de vários anos e requereu a estrutura fixa de uma organização de inteligência de algum estado, estrutura inexistente nos grupos terroristas como o de Muhammad Atta. Horst Ehmke[101] , que foi chefe de gabinete de Willy Brandt (1969-1972) e coordenou o serviço secreto alemão como ministro para *besondere Aufgaben* (missões especiais), quando viu as imagens dos atentados de 11 de setembro pela televisão 11, disse que elas pareciam como "*eine Hollywood-Produktion*". De acordo com a sua opinião, os terroristas não poderiam executar tal operação, com quarto aviões seqüestrados, se não contassem o suporte de algum serviço secreto[102] .

Agentes dos serviços de inteligência e terroristas freqüentemente se misturaram e muitas vezes representaram duplo papel, e essa confusão amigo-inimigo, que Andreas von Bülow ressaltou, sempre constituiu um problema para o combate ao terrorismo em si[103] . Provas ainda não apareceram de que certos interesses nos EUA permitiram e/ou desejaram, conscientemente, os atentados da 11 de setembro, embora o jornalista francês Thierry Meyssan, no seu livro *11 Septembre 2001 – L'effroyable imposture,*

chegasse a levantar a hipótese de que a legenda de bin-Ladin não fosse mais que "*une couverture fabrique de toute pièces para la CIA*"[104] . Essa hipótese não era totalmente improvável, uma vez que em 1962, a fim de justificar a intervenção militar em Cuba, o Pentágono havia elaborado uma série de pretextos, entre os quais a criação de um " *incident which will demonstrate covincingly that a Cuban aircraft has attacked and shot down a chartered civil airlines enrout from the United States to jamaica, Guatamela, Panama or Venezuela*", cabendo à CIA, através de rádio, acionar a sua explosão com um "*group of college students off a holiday or any grouping of persons with common interest to support chartering a non scheduled flight*"[105] . E, segundo Andreas von Bülow admitiu, em entrevista à Agência France Press, o serviço secreto de Israel, Mossad, esteve por trás dos atentados de 11 de setembro, cujo objetivo fora levantar a opinião pública mundial contra os árabes, pois nada não podia ser melhor para fins de propaganda no Ocidente do que configurar o islamismo como o novo inimigo, no sentido do *clash of civilizations*[106] , tal como Samuel P. Hungtingon conceituou, ao apontar a "*bellicosity and violence*" dos muçulmanos, observando que eles sempre mantiveram relações antagônicas com povos de outras civilizações, em todos as partes do mundo[107] . De acordo com Samuel P. Hungtingon, as relações entre o Islã e a cristandade, ortodoxa e ocidental, foram freqüentemente violentas, diante das quais o conflito entre a liberal democracia e o marxismo-leninismo afigurou-se um fenômeno histórico fugaz e superficial[108] . E a fim de preservar a civilização ocidental, ele considerou necessário, entre outras iniciativas, "*to restrain the development of the conventional and unconventional military power of Islamic and Sinic countries*"[109] .

Esse *clash of civilization*, ou melhor, a oposição do fundamentalismo islâmico à civilização capitalista transpareceu, nitidamente, no pronunciamento de bin-Ladin, divulgado através da TV Al Jazirah[110] , após os atentados de 11 de setembro. Ele acusou o Ocidente em geral, liderado pelos EUA, de empreender "uma indescritível Cruzada insultuosa contra o Islã"[111] , ao promover a guerra no Afeganistão. E, conquanto, negasse a participação dos *mujahidín* nos ataques terroristas contra o World Trade Center e o Pentágono, pois era "irracional" pensar que eles, que abandonaram trabalho, universidades, famílias, parentes e deixaram seus países, havia 20 anos, "para satisfazer a Deus e ao campeão da religião de Deus", fossem matar pessoas inocentes[112] , bin-Ladin aplaudiu os atentados com que 19 estudantes feriram profundamente a maior potência militar e abalaram a economia dos EUA, causando a New York e outros mercados perdas de mais de US$ 1 trilhão e demonstrando que "essa execrável economia internacional, usurária", que os EUA usavam para impor, com seu poder militar, "infidelidade e humilhação aos povos fracos", podia facilmente entrar em colapso[113] .

Diante de atentados tão brutais, o presidente George W. Bush necessitava tomar uma atitude que desse confiança ao povo norte-americano, profundamente chocado pela tragédia, e mostrasse ao mundo que os EUA não se acovardaram e não hesitariam em reagir contra qualquer ameaça à sua segurança. E aproveitou o acontecimento e radicalizou a política internacional os EUA, declarando guerra ao terrorismo e atacando os talibãs no Afeganistão, a fim de conter o nacionalismo islâmico, que recrescera na Ásia Central, região da maior importância econômica e estratégica, devido às suas grandes jazidas de gás e petróleo. Essa guerra, ao que tudo indicava, estava em preparação, havia algum tempo. Desde 1994, os EUA concentravam forças militares no Golfo Pérsico, e antes dos atentados de 11 de setembro uma esquadra da Grã-Bretanha partira para Omã, onde cerca de 23.000 soldados dos dois países efetuavam manobras conjuntas, com o objetivo, ao que tudo indicava, de intervir, por qualquer motivo, no Afeganistão. O problema consistia em que o Afeganistão estava sem regime político e o governo norte-americano receava que os fundamentalistas, que o controlavam, derrubassem também o governo militar no Paquistão e não só passassem a dominar um país com capacidade de produzir armas nucleares como se assenhoreassem, igualmente, das jazidas de petróleo (2/3 das reservas mundiais até então conhecidas), se a monarquia na Arábia Saudita também caísse. A questão do petróleo aí se revestiu da maior importância. O domínio do Afeganistão permitiria aos EUA concretizar dois projetos, nos quais o presidente George W. Bush tinha o maior interesse[114]. Um desses projetos consistia em permitir que a Unocal (Union Oil Company of California) construísse o gasoduto que devia passar pelo Afeganistão e o Paquistão até o Oceano Índico. de um oleoduto no território da Turquia, evitando que passasse pela Rússia o petróleo do Arzebaijão, onde havia imensas jazidas não exploradas. O outro era construção de um gasoduto a partir do Uzbequistão, atravessando o Afeganistão até o mar no Paquistão[115].

Uzbekistão, Turkmenistão, Tajikistão e Kazakhstão[116], à margem oriental da baía do Mar Cáspio, eram os estados mais pobres da extinta URSS, e os EUA, havia longo tempo, tratavam de subtraí-los da influência da Rússia e conquistar ali uma posição, que lhes permitisse assegurar o controle sobre suas vastas reservas de petróleo, iguais ou maiores do que as da Arábia Saudita, e as mais ricas reservas de gás natural do mundo, estimadas em 25 trilhões de pés cúbicos (708 bilhões de metros cúbicos), praticamente fechadas. Em 27 de outubro de 1997, seis das maiores companhias de energia, lideradas pela Unocal, celebraram em Ashkhabad um acordo, criando o consórcio Central Asia Gas Pipeline, Ltd. (CentGas)[117], para construir um pipeline, com 1.272 km de extensão, no valor de US$ 2 bilhões, para o transporte de 1.9 bilhões de metros cúbicos de gás natural, por dia (20 bilhões de metros cúbicos por ano), do

campo de Dauletabad, fronteira do Turkmenistão com o Afeganistão, através de Herat e Kandahar, até Multan, no Paquistão, onde se conectaria com outro, que se estenderia a New Delhi. Na mesma época, uma delegação talibãs visitou Ashkhabad e concordou em formar uma comissão tripartite com o Paquistão e o Turkmenistão para supervisionar a execução do projeto. E em Janeiro de 1998, os talibãs firmaram com a Unocal um acordo, autorizando a construção do *pipelin*e. A Unocal estava, porém, a receber fortes críticas dentro dos EUA, dos grupos feministas e outros, acusando-a de sustentar o regime talibã, que oprimia as mulheres e as excluías de todos as atividades da vida social, ao mesmo tempo em que cruelmente aniquilava as minorias no Afeganistão. E em agosto de 1998, por causa do bombardeio dos campos da al-Qa'ida, ordenado pelo presidente Bill Clinton, após os ataques às embaixadas dos EUA em Nairobi e Dar es Salaam, a Unocal, alegando que os baixos preços do petróleo e a turbulência no Afeganistão, que assustava os investidores, tornavam o *pipeline* um projeto anti-econômico e bastante arriscado, suspendeu a participação da CentGas no consórcio no consórcio responsável pela sua construção. Conforme anunciou, em 21 de agosto, a Unocal somente participaria da construção do Central Asia Gas Pipeline, "*when and if Afghanistan achieves the peace and stability necessary to obtain financing from international lending agencies for this project and an established government is recognized by the United Nations and the United States*" [118] . Destarte, a ampla coalizão, que o presidente George W. Bush tratou de articular, antes de atacar os talibãs, visou não tanto a combater o terrorismo, mas a possibilitar a instalação no Afeganistão de um governo internacionalmente reconhecido, eliminando o principal obstáculo ao investimento da Unocal para a construção do *pipeline*. E não foi difícil para os EUA receber o apoio dos estados da Ásia Central, que tinham fronteiras com o Afeganistão, tais como a China (76 km), Irã (936 km), Paquistão 2,430 km, Tajiquistão (1,206 km), Turquemenistão (744 km), e Uzbequistão (137 km). A todos também interessava conter o fundamentalismo islâmico, que se convertera em veículo da política e se espraiava inclusive pelo sul da Federação Russa, onde presidente Vladimir Putin tratava de reprimir a rebelião nacionalista da Chechenia, cujos principias líderes, Shamil Basayev e Al Khattab, receberam intensivo treinamento em guerrilha, no acampamento Amir Muawia, instalado pela CIA e o ISI paquistanês, na província de Khost (Afeganistão), em princípio dos anos 80. Essa ampla coalizão internacional contra o terrorismo, promovida pelos EUA, desdobrou-se na conferência de Pertersberg (cercanias de Bonn – Alemanha), em dezembro de 2001, visando a assentar as bases para a formação de um governo provisório e multi-étnico, no Afeganistão, de modo a superar os vícios de sua política, até então caracterizada pela disputa entre os senhores da guerra (*warlords*),

à frente dos diversos grupos étnicos – Pashtun (38%), Tajik (25%), Hazara (19%), além de outros menores, tais como Aimaks, Turkmen, Baloch, que somam 12%, e Uzbek, 6%. E a escolha de Hamid Karzai, um *mujahidín* que lutou contra as tropas da URSS na década de 1980, para o cargo primeiro-ministro do Afeganistão, para o cargo de primeiro-ministro do governo provisório do Afeganistão, não se deveu tanto à sua liderança sobre a tribo Pashtun Durrani, a mais numerosa, ou ser do mesmo clã que o ex-rei Zahir Shah, porém, ao fato de que foi consultor da Unocal e manteve estreito contacto com William Casey, diretor da CIA, e o ISI paquistanês.

A guerra contra o terrorismo, declarada pelo presidente George W. Bush, constituia, entretanto, uma necessidade para os EUA, não só como pretexto para invadir e ocupar o Afeganistão, devido aos interesses da indústria de petróleo, mas também como um esforço no sentido de encurtar o ciclo de retração, em que a economia americana estava a entrar, permitindo a queima de mais-valia, conforme o presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso reconheceu. "Não sou favorável à guerra, sou contra, mas a guerra obriga investimentos, aquece a economia" – disse Fernando Henrique Cardoso, acrescentando: "Não sei o que vai acontecer porque isso não é propriamente uma guerra. Se fosse uma guerra clássica, haveria uma intensificação das forças produtivas e abreviaria o ciclo de retração"[119] . De fato, Friedrich Engels já havia salientado, em 1892, que, como a guerra se tornara um setor da *grande industrie*[120] , que sem ela não poderia produzir (tanques, canhões, balas, fuzis de repetição, granadas, pólvora etc., a *grande industrie* se tornou uma "necessidade política" (*eine politsche Notwendigkeit*)[121] . O governo norte-americano tinha, portanto, de garantir a existência e o funcionamento de *grande industrie* dos EUA, cujos acordos para a venda de armas aos países em desenvolvimento alcançaram, entre 1997 e 2000, o montante de US$ $31,5 bilhões[122] , (37.2% de todos os negócios realizados no mundo), porém as exportações haviam decaído de US$ 26,2 bilhões (dólares constantes de 2000), em 1999, para US$ 19,4 bilhões em 2000[123] . responsável por mais de 70% das exportações de armamentos, no Terceiro Mundo, e o presidente George W. Bush aproveitou o trauma provocado pelos atentados de 11 de setembro para pressionar o Congresso a aumentar ainda mais o orçamento do Pentágono, conforme já era seu propósito, fazendo-o saltar de US$ 331 bilhões para US$ 378,5 bilhões no ano fiscal de 2003, que começava em 1° de outubro de 2002, e passando a gastar cerca de U$ 1,8 bilhões por mês na sua guerra contra o terrorismo. As despesas militares, entretanto, não se cingiam apenas às do Pentágono, uma vez que foram mais US$ 15,4 bilhões destinados ao programa de armas nucleares, do Departamento de Energia, US$ 1,4 bilhões para as atividades militares relacionadas de outras agências, e US$ 3,8 bilhões, para assistência externa militar e treinamento em outros países, o que perfazia

a soma US$ 399,1 bilhões, o equivalente a 19% do orçamento total, da ordem de US$ 2,1 trilhões, proposto pelo presidente George W. Bush para o ano de 2003.

Departamento de Defesa	**US$ 378,5 bilhões**
Departamento de Energia (programa de armas nucleares	**US$ 15,4**
Atividades militares relacionadas com outras agências	**US$ 1,4**
Assistência externa militar e treinamento	**US$ 3,8**
Total	**US$ 399,1 bilhões**

O montante de US$ 399,1 bilhões, destinado às despesas militares dos EUA para o ano fiscal de 2002, era, entretanto, muito superior à soma total dos orçamentos militares dos seus aliados na OTAN, incluindo Austrália, Japão e Coréia do Sul. (US$ 147,1 bilhões), da Rússia (US$ 56 bilhões), China (US$ 39.5 bilhões), e dos considerados *rogue states* e prováveis inimigos, Cuba, Irã, Iraque, Líbia, Coréia do Norte, Sudão e Síria, (US$ 14,1bilhões)[124] . E enquanto o total das despesas militares, em todo o mundo, decaíram de US$ 1,2 trilhão, em 1985, para US$ 812 bilhões, em 2000, o percentual total das despesas dos EUA, no mesmo período, aumentaram de 31% para 36%, no ano fiscal de 2000[125] . Não sem forte motivo, o presidente Dwigth Eisenhower (1953-1961), ao despedir-se do governo, alertou os EUA para a influência injustificada do complexo industrial-militar, cujo potencial para o crescimento desastroso do poder já existia e tenderia a persistir, exortando os norte-americanos a não permitirem que o peso dessa combinação pusesse em perigo as suas liberdades e processos democráticos[126] . Sua advertência, porém, de nada serviu. Os industriais sentaram praça nos quartéis. Os EUA encontraram nas guerras um remédio para os males de sua economia. Apropriaram-se das fórmulas que Adolf Hitler e os nazistas conceberam. E, como se todo o seu poderio militar não bastasse, o Pentágono desenvolveu planos de contingência para o emprego preventivo de armas atômicas contra pelos menos sete estados – China, Rússia, Iraque, Coréia do Norte, Irã, Líbia e Síria[127] - cinco dos quais não possuíam armas nucleares[128] . Se outro qualquer país estivesse planejando desenvolver novas armas nucleares e contemplando a possibilidade de ataques preventivos contra uma lista de estados não-nucleares – *The New York Times* comentou – Washington com certeza qualificá-lo-ia como "*dangerous rogue state*"[129] . Por essa razão, alertando que o tempo corria e que o futuro da humanidade e da vida estava em risco, David Krieger, presidente da Nuclear Age Peace Foundation, conclamou todas as nações e todos os povos a deter esse "*rogue superpower*"[130] .Sem dúvida alguma, os EUA assim passaram a configurar o exemplo mais perfeito de um *rogue superpower*, conforme a expressão também usada Samuel Huntington[131] , ou melhor, um *outlaw*

superpower, que freqüentemente violou as leis internacionais, tendência esta que recresceu sob a administração de Bill Clinton e acelerou-se com o presidente George W. Bush, desrespeitando tratados, inclusive o de Não-Proliferação das Armas Nucleares, segundo estudo publicado em abril de 2002 pelo Institute for Energy and Environmental Research e o Lawyers' Committee on Nuclear Policy [132], bem como empregando no Afeganistão armas letais, banidas por Convenções específicas, tais como a super bomba de mil libras, capaz de queimar o oxigênio, em uma vasta área, e matar todos os seres vivos dentro do perímetro, e outras para destruir as cavernas, com enormes prejuízos para o meio ambiente[133]. Os EUA, sob o governo do presidente George W. Bush, tornaram-se a maior ameaça à segurança mundial.

Notas

1 Discurso do ex-presidente Getúlio Vargas, no Senado, em 3.7.1947, in Vargas, Getúlio. **A política trabalhista no Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1950, p. 281.

2 President Dwight D. Eisenhower – Farewell Address, January 17, 1961.

3 Guimarães, Samuel Pinheiro – "Esperanças e Ameaças: notas preliminares". 23.10.1995. Manuscrito. Rio de Janeiro:

4 Sousa Lara, Antônio. **A Subversão do Estado**. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Política, 1987, p. 271. Sousa Lara, Antônio. **Imperialismo, Descolonização, Subversão e Independência.** Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Política, 2002, pp. 48 e 132.

5 Hoffman, Bruce. **Inside Terrorism.** New York: Columbia University Press, 1998, pp. 31-32,

6 Em 1978, as forças de oposição, sobretudo os muçulmanos tradicionalistas, insurgiram-se contra o governo do xá Mohammad Reza Pahlavi, que alternativa não teve senão fugir do país, em janeiro de 1979, transferindo o poder ao primeiro-ministro, Shapur Bakhtiar. As Forças Armadas, porém, aderiram aos insurgentes e o Aiatolah Ruhollah Khomeini, líder espiritual da revolução islâmica, regressou da França, onde estava exilado, e assumiu o poder, com a renúncia de Bakhtiar. Em 10 de abril de 1979, o Irã foi proclamado oficialmente uma república islâmica.

7 Ruhollah al-Mousavi al-Khomeini

8 Uma das correntes do islamismo.

9 O presidente Jimmy Carter não conseguiu resolver, diplomaticamente, a crise com o Irã e autorizou a CIA, em 1980, a promover a Operation Eagle Claw, com o objetivo de resgatar os funcionários americanos, mantidos como reféns pelas milícias iranianas na embaixada dos EUA em Teerã. A missão envolvia oito USMC RH-53 helicópteros, 12 aeroplanos e contingentes transportados do golfo do Paquistão para algum lugar perto de Teerã, onde passariam a noite para executar, na manhã seguinte, a missão de resgate. A operação requeria o reabastecimento dos helicópteros no deserto iraniano, porém alguns apresentaram falhas mecânicas e um deles colidiu com um dos aeroplanos que o abastecia, matando cinco homens da Força Aérea, três marines e ferindo uma dúzia de outros. A missão então abortou no dia 25 de abril. Ronald Reagan, candidato do Partido Republicano à sucessão de Carter, negociou secretamente com o Irã para retardar a libertação dos reféns da Embaixada Americana em Teerã, até depois das eleições, o que lhe valeu a vitória. E o coronel Oliver North armou uma triangulação de

vendas de armas, e peças de reposição ao Irã, que em troca libertaria os reféns e depositaria recursos em dólares em contas secretas, para financiar os "contras", a guerrilha anti-sandinista na Nicarágua. Foram finalmente soltos, após 444 dias cativos na Embaixada Americana. Mas a negociação foi totalmente ilegal, posto que não apenas o Congresso americano, assim como a ONU, havia determinado o embargo de contra o Irã como proibira o financiamento secreto de operações aos "contras". O escândalo estourou alguns anos depois, no segundo mandato de Reagan, que se livrou das acusações, alegando ignorância do fato e deixando a responsabilidade recair apenas sobre o coronel Oliver North. von Bülow, Andreas. **Im Namen des Staates**: CIA, BND und die kriminellen Manchenschaften der Geheimdienste. München: Piper, 2002, pp. 113-14

[10] Id., ibid., 97-98.

[11] Após a morte do profeta Muhammad, desenvolveu-se em Medina um movimento que dizia haver ele apontado Ali b Abi Talib, seu primo direto e genro (casado com sua filha Fátima), como sucessor e o melhor qualificado que qualquer outro, inclusive Abu Bakr, para o suceder. Esse movimento tornou-se conhecido como Shi'at Ali (partido de Ali) e depois simplesmente como Shi'a. Os shi'a acreditam que o *imane* de direito tem inspiração divina e autoridade de Alá para acrescentar à mensagem do Alcorão. Assim, o Islã xiita é dos dois ramos o mais radical. Não obstante a divergência, os primeiros quatro califas (al-Culafa'al-Rashidun, ou "califas guiados por direito") foram considerados os mantenedores ortodoxos de toda a regulamentação do Islã, conforme expressa no Corão. E essa corrente ortodoxa constituiu o Islã Suni, que considera o Corão a autoridade fundamental, sob o argumento de que não houve outra revelação depois das que fez Muhammad. O nome Islã vem do árabe e significa "submissão a Deus". O princípio fundamental do Islã é o *tawhid* (tomar um, unificar), a unidade absoluta com Deus, ou Alá, o criador universal, supremo e onipotente. Essa crença é expressa na *shahadah*, a profissão de fé mulçumana: "Não há outro Deus senão Alá e Muhammad é o seu profeta". Ao nível secular, a autoridade religiosa é atribuída a uma sucessão de profetas; os mais conhecidos são Noé, Abraão (o patriarca bíblico, também considerado pelos mulçumanos como "o pai do Islã"), Moisés e Jesus, com Muhammad culminando a série e a fechando.

[12] Em 17 de Setembro de 1980, Saddan Hussein denunciou o Acordo de Argel, de 1975, que fizera a partilha das águas do Chatt-el-Arab, canal de acesso do petróleo iraquiano e, em 22 de Setembro, suas tropas iraquianas invadram o Irã vizinho. A disputa em torno do Chatt-el-Arab foi mero pretexto que encobriu diversos fatores, tais como, entre outros, o separatismo curdo, a preocupação de Saddam Hussein com a possibilidade de um levante dos xiitas no Iraque, a reconquista dos territórios tomados pelo Irã em 1975a tarefa voltou para o USS

[13] Lebert, Stephan & Thomma, Norbert – "Da sind Spuren wie von einer trampelnden Elefantenherde Der erste Verdacht kam ihm, da saß er im Bundestag. Geheimdienste wurden sein Thema. Andreas von Bülow traut ihnen Schlimmstes zu: eine Verwicklung in die New Yorker Anschläge". **Der Tagesspiegel** – Sonntag, Berlin, 13.01.02 – Seit S1.

[14] Entre 1983 e 1997 cerca 83.000 *mujahidin* foram treinados no Afeganistão.

[15] Ele foi ferido a tiro de revólver, por John Hinckley, Jr, ao sair do Hilton Hotel. Foram também foram feridos o secretário de imprensa James Brady, o policial Thomas Delahanty e o agente do serviço secreto Timothy J. McCarthy. John Hinckley, Jr, preso em flagrante, foi considerado insano.

[16] al-Qadhafi, Muammar. **O Livro Verde**. Trípoli (Líbia): Empresa Pública de Edição, s.d., p. 24.

[17] Id., ibid., p. 12.

[18] Id., ibid., p. 16.

[19] Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya. **Commentary on the Green Book.** Tripoli: World Center for Researches and Studies of the Green Book, vol. 1, p. 15.

[20] O Brasil, em 1970/71, estendeu o mar territorial a 200 milhas. Os EUA e outras nações somente reconheciam 12 milhas.

[21] Anwar Saddat, que sucedeu a Nasser no governo do Egito, viajou a Jerusalém, em 1977, com propostas de paz e o presidente Jimmy Carter intermediou os acordos de Camp David, celebrados em 1978, o que levou vários países muçulmanos, que não aceitavam o reconhecimento de Israel, a romper relações diplomáticas com o Egito. O atentado contra Saddat resultou na morte de mais sete pessoas, que o acompanhavam, e deixou 28 feridos.

[22] National Security Decision – Directive Number 30 – Managing Terrorist Incidents, a) Ronal Reagan – Federation of American Scientists – Intelligence Resource Program – http://www.fas.org/irp/threat/terror.htm

[23] Em 16 de setembro de 1982, o exército de Israel, sob o comando de Ariel Sharon, isolou os acampamentos de Sabra e Chatila, disparou foguetes para iluminar o céu, durante a noite, e autorizou a entrada das milícias cristãs, que assassinaram mais do que 2.000 palestinos. Os EUA condenaram o massacre, mas não insistiram para que Israel se retirasse do Líbano.

[24] Em 1958, o presidente Dwight D. Eisenhower despachou uma unidade de marines para respaldar o governo do presidente Camille Shamun (1952-1958), contra os muçulmanos, sobre o pretexto de que eles contavam com o auxílio da Síria e estavam a receber armas da URSS. Essa intervenção concorreu para acicatar os muçulmanos contra os EUA.

[25] A palavra *Jihad* provém da raiz árabe – *jahada* – que significa luta, guerra. Ela foi celebrizada como Guerra Santa pelos guerrilheiros que combatem contra os governos, em vários países islâmicos. *Mujahid*, ou seja aquela que promove a Guerra Santa, significa que vai diretamente para o paraíso, se ele morre, e o inimigo para o inferno. E essa *Jihad*, ao que tudo indica, teve sua origem no Egito, após a derrota, na guerra contra Israel, em 1967. Seu principal teórico foi o egípcio Ayman al Zawahri, discípulo de Hasan al-Banna, mestre de escola e fundador da organização da fraternidade Irmãos Muçulmanos, que defendia o estabelecimento de um estado islâmico. Os membros dessa fraternidade, dissolvida, em 1948, foram perseguidos, pelo governo de Nasser, durante o qual tiveram de viver na clandestinidade. E atribuíram a derrota na guerra contra Israel, em 1967, ao abandono do Islam pelos governos árabes, que assim cometeram apostasia. Mas a cultura da *Jihad* e dos mártires ou *shuhada* envolve todos os países islâmicos. Na Palestina, os que morrem durante a *Intifadah* contra a ocupação Israel adquirem enorme prestígio.

[26] Extract of NSDD 138, April 1984. National Security Archive

[27] A preparação do golpe militar começou em 1970, por instrução direta do presidente Richard Nixon a Richard Helms, diretor da CIA, visando a impedir a posse de Salvador Allende na presidência do Chile, para a qual fora então eleito. O general René Schneider, comandante-em-chefe das Forças Armadas, opôs-se à conspiração e foi assassinado pela CIA. **U.S. Senate – Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders**, pp. 225 a 254.

[28] Em 1975, Castro entregou ao Senador George McGovern uma lista com 24 tentativas de assassiná-lo, nas quais a CIA esteve envolvida. A CIA negou envolvimento em quinze. Ibid., p. 71n.

[29] Mayer, Arno – "Untimely Reflections", in **Theory & Event** – Volume 5, Issue 4 – | © 2002

[30] Drug Enforcment Agency.

[31] Gerlach, Jeffrey R.- "Pentagon Myths And Global Realities: The 1993 Military Budget" – Policy Analysis No. 171 – May 24, 1992 – Cato Institute.

[32] Military Spending Working Group – Military Spending Situation Assessment http://www.fas.org/pub/gen/mswg/situatn.htm

[33] Três porta-aviões da Força Tarefa da Sexta Frota, com 225 aviões, já estavam estacionados ao largo da Líbia, para manobras, em março de 1986. Houve choques com navios da Líbia, contra os quais foram lançados cinco ataques no dia 26 de março.

[34] Center for Data Analysis – The Heritage Foundation – http://www.heritage.org

[35] 1996 Patterns of Global Terrorism Report – Archive Site for State Department information prior to January 20, 2001. http://www.state.gov/www/global/terrorism/1996Report/1996index.html. Segundo The New York Times, 774 incidentes terroristas ocorreram em 1986 e aumentaram para 832, em 1987, um aumento de 6% devido principalmente ao incremento das explosões de bomba no Paquistão, atribuídas à polícia secreta do Afeganistão. Johnson, Julie – "Abduction Renews Hostage Policy Debate in U.S." – **The New York Times**, 28.02.1989

[36] Em março de 1999, a Corte de Justiça da França condenou agentes do governo da Líbia, inclusive cunhados de al-Qadhafi, acuados de terem promovido a explosão do avião UTA sobre a Nigéria. Quatro meses mais tarde, a Líbia pagou 211 milhões de francos franceses (US$ 33 milhões) à França como indenização para os parentes das vítimas, reconhecendo assim sua responsabilidade pelo atentado.

[37] Em 1980 os xiitas (Shi'ites) do Iraque, inspirados pela revolução no Iran, tentaram assassinar membros do governo. Saddam Hussein reagiu, ordenando a deportação para o Iran de milhares de Shi'ites e mandando executar o líder da oposição.

[38] Tyler, Patrick E. – **"**Officers Say U.S. Aided Iraq in War Despite Use of Gas**", The New York Times**, 18.08.2002.

[39] Blum, William. **Rogue State –** A Guide to the World's Only Superpower. Londo: Zed Books, 2001, pp. 112-123.

[40] Tirman, John. **Spoils of War**: the human cost of América's trade arms. New York: Free Press – Simon & Shuster, 1997, p. 111.

[41] Id., ibid., p. 168.

[42] Saddam Hussein formou-se na Inglaterra, como oficial da marinha britânica, e, segundo consta, e trabalhou como agente CIA, durante os anos que antecederam sua chegada ao poder

[43] Shellum, Brian – "A Chronology of Defense Intelligence in the Gulf War: a Research Aid for Analyst". July !977. Defense Intelligence Agency History Office – National Security Archive

[44] 1996 Patterns of Global Terrorism Report – 1996 – Archive Site for State Department information prior to January 20, 2001. http://www.state.gov/www/global/terrorism/1996Report/1996index.html

[45] Gerlach, Jeffrey R. Pentagon Myths And Global Realities: *The 1993 Military Budget.* Policy Analysis No. 171 – May 24, 1992. Jeffrey R. Gerlach is a foreign policy analyst at the Cato Institute.

[46] O declínio das despesas militares em relação ao PIB refletiu o imenso crescimento da economia Americana desde 1960. O PIB dos EUA, da ordem de US$ 1.655,3 blhões (dólar constante), em 1960, saltou para US $4.117,7 bilhões em 1989. Diante de tal crescimento, é natural que a percentagem dos gastos militares tenha caído.

[47] Conetta, Carl & Knight, Charles – "Inventing Threats", in **Bullentin of Atomic Scientists** March/April 1998 Vol. 54, No. 2.

[48] O atentado contra a Embaixada de Israel em Buenos Aires foi represália por causa da morte do secretário general do Hezbollah, Abbas Al- Musawy, e sua família no sul do Líbano em 16 de fevereiro de 1992.

[49] Timothy McVeigh era sargento do Exército norte-americano e foi honrado e condecorado por sua *outstanding performance* durante Operation Desert Storm, contra o Iarque (1990-91). Ele recebeu a Bronze Star e a Combat Infantry Badge.

[50] A lei proposta por Bill Clinton violava a Constituição dos EUA (Bill of Rights), ao conceder ao presidente dos EUA os mais amplos poderes, inclusive o de ter acesso às informações sobre as contas

bancárias pessoais, sem ordem judicial, de designer certas organizações como "terroristas" e ter acesso aos seus ativos financeiros, bem como prender cidadãos norte-americanos e deportar estrangeiros, sem processo judicial. Ela ainda autorizava o governo a invocar a "*secret evidence*", que os estrangeiros e seus advogados não podiam examinar por causa da segurança nacional etc., e lhe dava outros poderes, atentando contra a 6ª Emenda, que garantia ao acusado, fosse americano ou estrangeiro, o direito de defesa. Timothy McVeigh foi executado em 11 junho de 2001, na prisão de Indiana, com uma injeção da gás letal. Seu cúmplice, Terry Nichols, foi condenado a prisão perpétua.

[51] Final Report Reviews And Details – Current Review – World Net Daily Article – Final Report on the Bombing of the Alfred P. Murrah Building April 19, 1995.

[52] Essas bombas, segundo as estimativas, mataram mais de 100 civis, apenas em Bagdá, no curso dos anos seguintes.

[53] Blum, William. **Rogue State:** a Guide to the World's only Superpower. London: Zed Books, 2001, pp. 31-32.

[54] Id., ibid., p. 32.

[55] Defense Science Board. **The Defense Science Board 1997 Summer Study Task Force on DoD Responses to Transnational Threats** (Washington: U.S. Department of Defense, October 1997), vol. 1, Final Report, p. 15. Apud Ivan Eland – "Does U.S. Intervention Overseas Breed Terrorism: The Historical Record – The Historical Record", Foreign Policy Briefing, Cato Institute, December 17, 1998. Cato Foreign Policy Briefing No. 50

[56] Luxemburg, Rosa. **Die Akkumulation des Kapitals**, in Luxemburg, Rosa. **Gesammelte Werke.** Berlin: Dietz Verlag, Band 5 (Öconomische Schriften), 1990, pp. 398-411.

[57] Tirman, John. **Spoils of War:** the human cost of America's arms trade. New York-London: The Free Press, 1997, p. 6.

[58] Common Era

[59] Quando o Muhammad faleceu em 632 C.E., a liderança da comunidade muçulmana passou para os quartos *rashidun khulafaa*, que mantiveram o poder em Mekka.

[60] Guimarães, Samuel Pinheiro – "Esperanças e Ameaças: notas preliminares", outubro 23, 1995. Manuscrito.

[61] Touraine, Alain – "La hegemonía de EE.UU y la guerra islamista", in **El País**, Madrid, 13.07.2001.

[62] "Hunting bin Laden" – **Frontline** – PBS, 2001http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/binladen/interviews/bearden.html

[63] President Bush's Radio Address To The Nation, October 6, 2001 The White House – Office Of The Press Secretary – October 6, 2001.

[64] President Bush Announces Military Strikes In Afghanistan – The White House – Office of the Press Secretary, October 7, 2001

[65] Remarks By The President During March Of Dimes Volunteer Leadership Conference -The Omni Shoreham Hotel Washington, D.C. – The White House – Office Of The Press Secretary, October 12, 2001.

[66] Ele fundou em 1931 a companhia Saudi Bin-Ladin Group (SBG). Também constituiu uma sociedade suíça de investimentos (Saudi Investment Company), que criou filiais do National Commercial Bank, da Arábia Saudita. A SBG detinha importantes participações na General Electric, Nortel Networks e Cadbury Schweppes. É representado nos EUA por Adnan Khashoggi) e suas atividades financeiras são geridas pelo Carlyle Group, para o qual pai do presidente George W. Bush, o ex-presidente George Bush., trabalhava. Meyssan, Thierry. **11 septembre 2001. L'effroyable imposture**. Paris: Editions Carnot, 2002, p. 110. A Saudi Binladin Group recebeu contratos para a construção das bases dos EUA na Arábia Saudista e para a reconstrução do Kuwait, após a Guerra do Golfo.

[67] A doutrina wahabí, que condena o luxo e a ostentação, desenvolveu-se entre os árabes do deserto e tornou-se oficial na Arábia Saudita, onde a monarquia não obedece aos seus preceitos.

[68] Lebert, Stephan & Thomma, Norbert – "Da sind Spuren wie von einer trampelnden Elefantenherde" – Der erste Verdacht kam ihm, da saß er im Bundestag. Geheimdienste wurden sein Thema. Andreas von Bülow traut ihnen Schlimmstes zu: eine Verwicklung in die New Yorker Anschläge. **Der Tagesspiegel**, Berlin, 13.01.02 – Seit S1.

[69] A *madrasa* foi originalmente introducida no Egypt pelo sultão Salah el-Din el-Ayyoubi (1138-1193), celebrizado como Saladin, para suprimir as seitas islâmicas não ortodoxas. Salah al-Din Al-Ayyubi (Saladin) assumiu o controle do Egito após a morte do califa Fatimid em 1171. Quando os Cruzados atacaram o Egito, incendiando o Cairo, Salah al-Din fortificou a cidade, resistiu e tornou-se um dos grandes heróis do Islã, por sua humildade, coragem pessoal, capacidade administrativa e militar, o que lhe permitiu derrotar os exércitos cristãos. O reinado de Salah al-Din durou 24 anos, dos quais passou 24 anos no Cairo, onde, além construir hospitais e obras de infra-estrutura, instituiu as *madrasas*, um tipo de instituição criada pelos turcos Seljuk, aumentou o número de *mamluk*s, escravizando meninos e dando-lhes educação militar e islâmica, a fim de empregá-los depois no exército e na administração. Os *mamluks* (que em árabe significava "os possuídos) eram jovens turcos ou curdos possuídos por um homem, que os tinha como escravos e os criavam segregados em barracas, onde recebiam rigorosa instrução religiosa e militar. Quando adultos eram, porém, libertados, ganhavam um cavalo e arma, e passavam a servir com lealdade e devoção, até o fim da vida, ao seu antigo proprietário, o *amir* (comandante). Os *mamluks*, recrutados pela dinastia de Ayyubids, usurparam o poder e tiveram a capacidade de mantê-lo, por mais de 300 anos, até a conquista do Egito pelos otomanos, 1517. Esse sultanato teve sua origem com Shajrat al-Durr (Três pérolas), esposa do sultão Ayyub, que morreu de câncer e tuberculose e cujo filho, Turan Shah, fora morto por uma facção de *mamluks* leais aos Baybars. Ela governou o Egito entre 1249-1250 e foi a única mulher a ocupar o sultanato em toda a história do Islã e a única, no Egito, desde Cleópatra.

[70] No principio dos anos 90, havia cerca de 4 mil madrasas no Paquistão, especialmente perto da fronteira com o Afeganistão, onde viviam em acampamentos 2 milhões de refugiados afeganes cujos filhos freqüentavam as madrasas, juntamente com filhos de famílias paquistanesas bem situadas. Por volta de 2001, as madrasas contavam com cerca de um milhão de alunos.

Parece que está faltando alguma coisa.

[71] Goldberg, Jeffrey – "Inside jihad university – The Education of a Holy Warrior" – http://www.jammu-kashmir-facts.com/inside_jihad_university1.htm

[72] Blum, William. **Rogue State**. London: Zed Books, 2001, p. 36.

[73] osint] Al-Jazirah TV Broadcasts Usama Bin Ladin's 1998 Interview by Daniel Pinéu – 26 September 2001 13:29 UTC

[74] Ibid.

[75] Em 1992, o então presidente George Bush, com mandato da ONU (UNOSOM II), ordenou a operação Restore Hope, enviando um contingente de 2.000 marines, como *peacekiping*, com a missão supervisionar a distribuição de alimentos à populuação e, restaurando a ordem, criar um ambiente para a reconciliação política.

[76] Bin-Ladin estabeleceu, no Sudão, fábricas e fazendas, bem como campos de treinamento para os veteranos afegãs, desenvolveu diversos empreendimentos comerciais. Ele era proprietário da empresa de construção el-Hijrah for Construction and Development Ltd., em sociedade com a Frente Nacional Islâmica e o Exército sudanês. Essa firma construiu o novo aeroporto, em Port Sudan, bem como a auto-estrada de 1200 km que liga essa cidade a Khartoum. Outra companhia, cuja propriedade se atribuía a bin Ladin era a Wadi al-Aqiq Company, uma firma de exportação, sendo também um dos

acionistas de Taba Investment Company Ltd. e do el-Shamal Islamic Bank, em Khartoum, em sociedade com a Frente Nacional Islâmica e no qual segundo consta ele investira US $50 milhões.

77 Bodansky, Yossef – "Some Call It Peace – Waiting For War In the Balkans", http://members.tripod.com/Balkania/resources/geostrategy/bodansky_peace/bp_part3.html

78 Text of Fatwah Urging Jihad Against Americans published in Al-Quds al-'Arabi on Febuary 23, 1998 Statement signed by Sheikh Usamah Bin-Muhammad Bin-Ladin; Ayman al-Zawahiri, leader of the Jihad Group in Egypt; Abu- Yasir Rifa'i Ahmad Taha, a leader of the Islamic Group; Sheikh Mir Hamzah, secretary of the Jamiat-ul-Ulema-e-Pakistan; and Fazlul Rahman, leader of the Jihad Movement in Bangladesh.

79 Transcript of Usamah Bin-Ladin, the Destruction of the Base – Interview with Usamah Bin-Ladin presented by Salah Najm. Conducted by Jamal Isma'il in an unspecified location in Afghanistan. Aired 10 June 1999 – The Terrorism Reseach Center.

80 Wines, Michael – "War on Terror Casts Chechen Conflict in a New Light", **The New York Times**, 9.12.2001, Late Edition – Final, Section 1A, Page 6, Column 3.

81 O mais importante lugar sagrado para os muçulmanos é Al-Masjid al-Haram, em Meca, seguido por Al-Masjid al Nabawi em Medina. A famosa mesquita de Al Aqsa, em Jerusalém, é considerada o terceiro lugar mais sagrado no Islam.

82 Text of Fatwah Urging Jihad Against Americans published in Al-Quds al-'Arabi on Febuary 23, 1998 Statement signed by Sheikh Usamah Bin-Muhammad Bin-Ladin; Ayman al-Zawahiri, leader of the Jihad Group in Egypt; Abu- Yasir Rifa'i Ahmad Taha, a leader of the Islamic Group; Sheikh Mir Hamzah, secretary of the Jamiat-ul-Ulema-e-Pakistan; and Fazlul Rahman, leader of the Jihad Movement in Bangladesh.

83 "Hunting bin Laden" – **Frontline** – PBS, 2001http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/binladen/interviews/bearden.html

84 *Eggen, Dan & Miller, Bill* "FBI Memo Author Did Not Envision Sept. 11 -Phoenix Agent Who Marked Warning 'Routine' Finishes Congressional Testimony", in **The Washington Post**. 23.05.2002, Page A08.

85 "The White House said tonight that President Bush had been warned by American intelligence agencies in early August that Usamah Bin-Ladin was seeking to hijack aircraft but that the warnings did not contemplate the possibility that the hijackers would turn the planes into guided missiles for a terrorist attack". Ari Fleischer, secretário de imprensa da Casa Branco, desculpou: "The president was also provided information about Bin-Ladin wanting to engage in hijacking in the traditional pre-9/11 sense, not for the use of suicide bombing, not for the use of an airplane as a missile".Sanger, David E. "Bush Was Warned Bin-Ladin Wanted to Hijack Planes", **The New York Times,** 16.05.2002

86 Richard, Alexandra – « La CIA aurait rencontré Ben Laden en juillet », Paris, Le Figaro, 31.10.2001, p. 2.

87 Andreas von Bülow foi Ministro de Pesquisa e Tecnologia, no governo de Helmut Schmidt (1974-1982) e como deputado supervisionou as atividades do serviço de inteligência da República Federal da Alemanha, o Bundesnarichtendienst (BND).

88 Serviço Federal de Informações.

89 Risen, James – "The hearings – al'Qaeda Attack Was in Works for 3 Years, Officials Say", **The New York Times**, 19.06.2002

90 "11. September – Erste Anklage in Deutschland", **Frankfurter Allgemeine Zeitung,** 30.08.2002.

91 Shenon, Philip "F.B.I. Knew for Years About Terror Pilot Training", **The New York Times**,18.05.2002

[92] The Associated Press – "Airlines Warned of Terrorist Threats", **The New York Times**, 19.05.2002

[93] *Mille,r Bill & Eggen, Dan* FBI – "Memo Author Did Not Envision Sept. 11", **The Washington Post**, 23.05.2002.

[94] Sanger, David E. "Bush Was Warned Bin-Ladin Wanted to Hijack Planes", **The New York Times**, 16.05.2002. *The New York Times*, 18.05.2002. *La Nacion*, Buenos Aires, 19.05.200

[95] Sanger, David E. & Bumiller, Elisabeth – "No Hint of Sept. 11 in Report in August, White House Says, But Congress Seeks Inquiry", **The New York Times**,16.05.2002.

[96] "(...) Agora que somos governados por uma junta de homens do petróleo e do Pentágono. A maior parte deles é do ramo do petróleo -ambos os Bushes, (Dick) Cheney, Rumsfeld e assim por diante. Eles estão no poder, e este é o último grande golpe que irá beneficiá-los pessoalmente e, como estou certo de que eles sejam suficientemente patrióticos para acreditar, também vai beneficiar os EUA: que o país tenha acesso a esse imenso manancial de óleo da Ásia Central, através de diversos oleodutos.(...)Estamos e estávamos desesperadamente tentando instalar um oleoduto atravessando o Afeganistão, o Paquistão, indo até Karachi e chegando ao oceano Índico. Durante muito tempo tratamos com o Taleban, mas seus homens tinham se tornado doidos e desmiolados demais, a ponto de tornar-se impossível tratar com eles.Então entramos no país para tentar estabilizar a situação, para que a Unocal (empresa americana de energia) possa construir um oleoduto". Gore Vidal a Gary Kamiya. "Para o escritor americano, o Congresso dos EUA deveria investigar se o governo sabia sobre atentado ao WTC – "Petróleo motiva guerra afegã", diz Gore Vidal, **Folha de S.Paulo**,12.05.2002.

[97] Marchetti, Victor & Marks, John D. **The CIA and the Cult of Intelligence**. New York: 1974, pp. 250-251,

[98] Id., ibid., p. 251.

[99] Id., ibid., p. 252.

[100] Departamento Federal para a Proteção da Constituição.

[101] Horst Ehmke, na sua novela **Himmelsfackeln** (Frankfurt: Verlag Eichborn, 2001), previu um ataque terrorista similar, em que fundamentalistas turcos arremeteriam aviões seqüestrados contra Berlim.

[102] Bollyn, Christopher "European Spooks Say Mideast Terrorists Needed State Support", American Free Press – http://www.americanfreepress.net/Mideast/Fox_News_Special_Report_Confir/fox_news_special_report_confir.html. Wer sind die Masterminds? http://www.ceiberweiber.at/wahl1/9dezember.htm

[103] Von Bülow, Andreas**. In Namen des Staates**: CIA, BND und de kriminellen Menchenschaften der Geheimdienste, München, 2002, p. 267.

[104] Meyssan, Thierry. **11 septembre 2001. L'effroyable imposture**. Paris: Editions Carnot, 2002, pp. 118-119.

[105] Top Secret Special Handling Noform, Memorandum for the Secretary of Defense, 13.3.1962; Subject: Justification for US Military Intervention in Cuba (TS), L. L. Lemnitzer, Chairman, Joint Chief of Staff. 1 Enclosure – Memo for the Chief of Operations, Cuba Project. National Security Archives – http://www.gwu.edu/~nsarchiv/news/20010430/doc1.pdf. Entre vários outros pretextos, o Pentágono sugeriu encenação de um ataque à Base Naval de Guantánamo, assim como a explosão de um navio norte-americano em Guantánamo, para atribuir a culpa ao governo de Fidel Castro, reproduzindo assim o afundamento do *Maine*, que em 1898 possibilitara aos EUA declarar guerra à Espanha e intervir em Cuba E James Bamford, em exposição da National Security Agency, intitulado *Body of Secrets*, declarou que a Operation Northwoods, codinome para a série de sabotagens propostas, "*may be the most corrupt plan ever created by the U.S. government.*"

No programa "How to Star a War: The Bizarre Tale of Operation Mongoose", apresentada pela televisão Nightline, da rede ABC nos EUA, por Aaron Brown, no dia 29. 1. 1998, o general (reformado) Alexander Haig, que participara da Operation Mongoose e fora Secretário de Estado na Administração Reagan, declarou: "Sinto ter de dizer. Mas éramos uma democracia e penso que, quando presidentes se iludem, pensando que podem arriscar vidas e conduzir tais operações arrogantes sem nada dizer ao povo americano, escondendo os fatos da população, é um comportamento disparatado".

[106] Lebert, Stephan & Thomma, Norbert "Da sind Spuren wie von einer trampelnden Elefantenherde Der erste Verdacht kam ihm, da saß er im Bundestag. Geheimdienste wurden sein Thema. Andreas von Bülow traut ihnen Schlimmstes zu: eine Verwicklung in die New Yorker Anschläge. Der Tagesspiegel – Sonntag, Berlin, 13.01.02 – Seit S1. Segundo se soube, Mohammed Atta, um dos terroristas suicidas, recebeu instrução e recursos do serviço secreto do Paquistão (ISI), ao qual a CIA fornecia enormes fundos, com o propósito de alimentar os grupos militantes no Paquistão.

[107] Huntington, Samuel P.. **Tha Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**. New York: Touchstone – Simon & Shuster, 1997, pp. 256-258 e 262-265.

[108] Id., ibid., p. 209.

[109] Id. Ibid., pp. 311-312.

[110] Televisão árabe, financiada pelo governo de Catari.

[111] Transcript. Tome: 2001 12/27 19-38 GMT. Ref: Afghanistan: Part 1 of 8: Al-Jazirah TV Broadcast Bin Ladin – Recorded Statement Statement 27 Dec (2) GMP20011227000227 Doha Al-Jazirah Satellite Chanel Television Arabic 1835 GMT 27 Dec. 01.

[112] Ibid.

[113] Ibid.

[114] George Bush, o pai, trabalhou, através do Carlyle Group, uma firma internacional de investimento, para a família Bin-Ladin na Arábia Saudita. O fato era que o pai do presidente George W. Bush, ele também ex-presidente dos EUA, fazia negócios com uma firma que se tornou objeto de investigação do FBI por causa do atentado do 11 de setembro, segundo a denúncia de uma ONG norte-americana, Judicial Watch.

[115] "For much of the 1990s the United States supported the Taliban's rise to power, both by encouraging the involvement of US oil companies, and by implicitly tolerating Pakistan and Saudi Arabia, two of its key regional allies, in their direct financial and military support for the Taliban. The Taliban, which is committed to a particularly primitive vision of Sunni Islam, had the added advantage for the US of being deeply hostile to Shia Muslims in neighboring Iran (as well as within Afghanistan). A crucial condition for building the pipelines is political stability in Afghanistan, and for a time the US believed the Taliban could provide just that. Had it not been for the Taliban's apparent tolerance of the former US-supported Usamah Bin-Ladin, and the Taliban's highly visible extremely repressive attitude to women and other social issues, the US would most likely have continued its support for the Taliban, and the construction of the pipelines would have got underway in the late 90s. Tanter, Richard – "Pipeline Politics: Oil, gas and the US interest in Afghanistan". http://www.zmag.org/tanteroil.htm

[116] Armênia, Arzebaijão e Geórgia localizam-se no sul do Cáucaso, região integrada à extinta União Soviética. Essa região faz fronteira com a Turquia e o Irã, estendendo-se ao longo do Mar Negro e do Mar Cáspio, até as montanhas do Cáucaso, na Rússia. Historicamente, os estados situados no sul do Cáucaso serviram como rota de ligação entre a Europa, o Oriente Médio e a Ásia. A Armênia e a Geórgia desfrutaram período de autonomia, mas o Arzebaijão não se tornou independente antes de século XX. Esses estados declararam-se independente, logo depois da revolução de 1917, mas o Exército Vermelho

reconquistou-os em 1921. Eles outras vez se emanciparam, com o colapso da URSS, e começaram a atrair os interesses estrangeiros, devido às de petróleo e gás natural ali existentes.

[117] A Unocal participaria com 46,5 %, Delta Oil, da Arábia Saudita, com 15%, a companhia nacional de gás do Turkmenistão com 7%, Itochu Oil, do Japão, com 6,5%, Inpex, também do Japão, com 6,5%, Hyundai Engineering, da Coréia do Sul, com 5,5%, e Crescent Group, do Paquistão,com 3,5%. A RAO Gazprom (Russia) indicou o interesse de participar futuramente do consórcio com 10%.

[118] A nota da Unocal, distribuída como *press release*, é a seguinte:

Unocal Statement: Suspension of activities related to proposed natural gas pipeline across Afghanistan El Segundo, Calif., Aug. 21, 1998 — As a result of sharply deteriorating political conditions in the region, Unocal, which serves as the development manager for the Central Asia Gas (CentGas) pipeline consortium, has suspended all activities involving the proposed pipeline project in Afghanistan. We are discussing this suspension with the other members of the consortium. This decision to suspend activities is consistent with Unocal's long-held position concerning its involvement in the project. For the past several months, Unocal has been reviewing this project with CentGas participants. We have consistently informed the other participants that unless and until the United Nations and the United States government recognize a legitimate government in Afghanistan, Unocal would not invest capital in the project. Contrary to some published reports, Unocal has not – and will not – become a party to a commercial agreement with any individual Afghanistan faction.

Unocal was instrumental in proposing the Central Asia gas pipeline project in 1995 and in forming the seven-member CentGas consortium in October 1997. The consortium was formed to evaluate and, if appropriate, to participate in the future construction of a gas pipeline from Turkmenistan through Afghanistan to natural gas markets in Pakistan and, potentially, India. Unocal will only participate in construction of the proposed Central Asia Gas Pipeline when and if Afghanistan achieves the peace and stability necessary to obtain financing from international lending agencies for this project and an established government is recognized by the United Nations and the United States. For this reason, we strongly support the United Nations conflict resolution process underway in this and other regions. We believe that the CentGas pipeline would benefit the entire region by providing vitally needed energy infrastructure, employment and training, as well as hard currency revenues to the several countries involved. The proposed pipeline is an example of a large-scale project that may, after the appropriate conditions are met, help Afghanistan move from its present devastation toward economic reconstruction. Since the pipeline project was first proposed, there have been a number of complex issues that Unocal has taken very seriously. Unocal recognizes the legitimate concerns regarding the treatment of women in Afghanistan. Consistent with our core values and business principles, Unocal is currently providing humanitarian support and skills training to Afghanistan through CARE and the University of Nebraska at Omaha. Neither program is designed to provide pipeline construction skills training. These programs meet or exceed UN guidelines for doing fieldwork in Afghanistan. They include basic job skills training and education for both men and women, and elementary education for boys and girls. Unocal has also contributed relief assistance for victims of the recent earthquakes through the Red Cross and the United Nations.

[119] Entrevista do presidente Fernando Henrique Cardoso: "São talibãs os que querem fechar a economia?" – O Globo, Rio de Janeiro 26 de setembro de 2001.

[120] Em frances, no original de Friedrich Engels.

[121] Engels a Nikolai Franzewitsch Danielson in Petersburg, London, 22.09.1892, in Marx, Karl & Engels, Friedrich. **Werke.** Berlin: Dietz Verlag, 1974, Band 38, p. 467.

122 Em dólares constantes de 2000. No período de 1997 a 2000, somente os Emirados Árabes Unidos concluíram acordos para a compra de armas dos EUA da ordem de US$ 14, bilhões, secundados pela Índia, com US$ 7,6 bilhões, e o Egito, com US$ 6,9 bilhões.

123 CRR Report of the Congress. Conventional Arms Trasnfers to Developing Nations – 1993-2000. August 16 2001. By Richard F. Grimmet, specialist in national defense, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division. Congressional Research Service. The Library of Congress.

124 Center for Defense Information – World Military Database 2002 – CDI –Fiscal Year Budget http://www.cdi.org/issues/wme/. Zepezauer, Mark & Naiman, Arthur. **Take the Rich off Welfare.** Chicago: Odonian Press, 1998, p. 14.

125 Ibid.

126 President Dwight D. Eisenhower – Farewell Address, January 17, 1961.

127 Schweid, Barry – "Pentagon Details Nuclear Plans**", Los Angeles Times**, 09.03.2002

128 "Bush Developing Military Policy Of Striking First – New Doctrine Addresses Terrorism", **The Washington Post,** Monday, 10.06.2002

129 "America as Nuclear Rogue", **The New York Times**, 12.3.2002, Late Edition – Final, Section A, Page 26, Column 1.

130 Krieger, David – "Stopping a Rogue Superpower: Time Is Running Out" – Nuclear Age Peace Foundation http://www.wagingpeace.org/articles/02.03/0315kriegerstopping.htm

131 Huntington, Samuel – Foreign Affairs – March-April 1999, apud Chomsky, Noam. **Rogue States**: the rule of force in Worlds Affairs, Cambridge (Canada): South End Press, 2000, p. 47.

132 Deller, Nicole, Arjun Makhijani & John Burroughs **– "**Rule of Power or the Rule of Law? An Assessment of U.S. Polices and Actions Regarding Security-Related Treaties**",** published by the Institute for Energy and Environmental Research and the Lawyers'Committee on Nuclear Policy. April 4, 2002. html http://www.ieer.org/reports/treaties/fullrpt.pdf

133 "In the previous contexts of Iraq and Yugoslavia, it is also possible to recall that NATO attackers eventually targeted pure civilian targets as industries, broadcaster center and bridges in order to undermine national moral and resistance capacity from the opponents. The use, against Yugoslavia, of new-developed graphite bombs to jam electricity distribution was also extremely discussible under International Law". Flávio Helmold Macieira – "The role of public international law in the following events: – The terrorist attacks of 11th September; – The current War in Afghanistan; and – Ireland's Presidency of the United Nations Security Council. Manuscript.

HACIA UNA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONAL? – LOS ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE Y EL USO DE LA FUERZA

Lincoln Bizzozero*
Ana Pastorino*

Resumo

O artigo analisa as mudanças nas questões internacionais após os ataques de 11 de setembro de 2001. Os autores enfatizam os aspectos do uso da força e da sua legitimidade, a ação do terrorismo transnacional, a resposta da comunidade internacional, e as perspectivas para a segurança coletiva.

Abstract

The article deals with the changes in the foreign affairs after the September 11th attacks. The authors emphasize the aspects of use of force and its legitimacy, as much as with the impacts of changes in international security, the action of transnational terrorism, its response from the international community, and the perspectives on the collectiveness of security.

1 – La política internacional del siglo XXI y los cambios: hacia un nuevo orden internacional?

La caída del Muro de Berlín provocó cambios fundamentales en una parte del planeta, tanto desde el punto de vista del régimen político como también económico, pero también un nuevo escenario en la estructura del sistema internacional. Las repercusiones de esos cambios en los analistas de las relaciones internacionales derivaron en diversas reflexiones sobre la estructura del sistema internacional, la caracterización del poder y la definición del nuevo orden, los temas de la agenda, el rol de las instituciones y en particular de las Naciones Unidas en un escenario sin el peso de los acuerdos y restricciones del pacto fundador, y las repercusiones que acarrea en el sistema el mayor protagonismo de otros actores[1] .

Si bien los análisis realizados fueron consolidando versiones más definidas hacia mediados de los noventa en una preocupación sostenida sobre las consecuencias de la globalización en el Estado y en el sistema internacional por una parte y en las

Revista Cena Internacional. 4 (1): 43-62 [2002]

* Coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República – Uruguay; Profesor del Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Investigador Nacional (CONICYT, Ministerio de Educación y Cultura).
* Investigadora del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República – Uruguay y rofesora de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República – Uruguay.

capacidades de los regionalismos en concretar espacios para concertar los pilares de un gobierno mundial, el tema específico del uso de la fuerza en las relaciones internacionales volvió a un primer plano hacia fines del siglo y milenio. Diversos acontecimientos entre los cuales la guerra de los Balcanes provocaron que uno de los temas fundamentales de las relaciones internacionales y de la Carta de las Naciones Unidas –lo que hace a la guerra y la paz entre los Estados (y también en sentido específico entre las comunidades humanas) – reapareciera entre los asuntos a dilucidarse en los inicios del nuevo milenio.

El aspecto fundamental de esta prioridad tiene relación con algunos núcleos claves de las relaciones internacionales, como lo son los referidas a quién o quiénes pueden definir los asuntos referidos a la guerra y la paz; en qué instancia o instancias pueden concretarse esas decisiones y de qué manera se implementan. Estos asuntos que resultan claves en cualquier orden internacional no están todavía definidos en el nuevo escenario post-guerra fría y ello debido a que las modificaciones en la distribución de poder entre los actores y en las ideas-fuerza de referencia en el mundo tienen velocidades diferentes a los cambios que se procesan en las instituciones. Esta interfase entre la elaboración e impulsión de un eje motor de ideas y de determinados valores y las instituciones internacionales tal cual se consolidaron en una instancia histórica con determinados principios básicos constituye el núcleo fundamental de análisis presente de la política internacional[2]. En definitiva, se trata de la manifestación actual del cambio en el sistema internacional, que tiene otras derivaciones en una mayor participación de diferentes actores y en la exteriorización de nuevos temas en la agenda internacional[3].

El objetivo de este trabajo es analizar las repercusiones de los atentados terroristas del 11 de septiembre en el uso de la fuerza (quiénes pueden definirla y en qué instancia) y en la definición del terrorismo. Se parte de la base que la transición del sistema internacional que se inició con el final de la guerra fría no se ha completado y que por ende nos encontramos todavía con instituciones pertenecientes al escenario post-segunda guerra mundial con lógicas globales de pensamiento, valores y accionar. En lo que concierne al tema de referencia, las consecuencias de los atentados terroristas en el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, se constata el rol secundario de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad y la concentración de las definiciones en algunas instancias decisorias de los Estados Unidos.

Esta derivación en la toma de decisiones del uso de la fuerza converge en la instancia actual con los ámbitos en los cuales se define al terrorismo y a los agentes del mismo[4]. Esta orientación nos aproxima más a un escenario global en que las definiciones sobre lo ilícito y su castigo tendrán un componente global-local que a un

orden estructurado a partir del principio de equilibrio entre potencias[5]. El punto delicado en esta orientación ha comenzado a ser el ámbito de contralor y de legitimación de estas definiciones, ya que las instancias internacionales y regionales como la OTAN, los ámbitos regionales y bilaterales gestados (espacio atlántico por ejemplo) y también los ámbitos transnacionales que se han ido forjando, como el Grupo de los Siete, no son partícipes del núcleo en que se forman las ideas-base, las decisiones y su implementación.

Para explicitar la evolución actual el trabajo se concentrará en el primer apartado en mostrar la evolución del principio que prohíbe el uso de la fuerza Seguidamente se evidencian las dificultades existentes en el ámbito internacional en la definición del terrorismo, que hacen aún más patente el hecho de que el actual giro por el cual el ámbito de definición y sanción del mismo se encuentre en instancias gubernamentales de los Estados Unidos constituya un quiebre frente al marco jurídico imperante con anterioridad. Esta parte constata además el hecho de que conjuntamente con la definición de terrorismo, esos centros e instancias de decisión gestan también valores e ideas sobre los conflictos (internacionales, regionales o internos) y su articulación con el terrorismo. Finalmente se analizan los actos terroristas perpetrados el 11-S y la operación denominada “Libertad Duradera”, emprendida en Afganistán por Estados Unidos y una coalición internacional, conformada en diferentes niveles de apoyo. Esta parte constata el hecho de la orientación actual que ha tomado el uso de la fuerza y el hecho de que se asiste a una orientación global-local de resolución de conflictos y de situaciones que lindan en el terrorismo. Por otra parte, la respuesta inmediata frente a los actos del 11-S constata una nueva urdimbre de seguridad, en que los Estados Unidos constituyen el núcleo obligado, las fronteras pasan a ser planetarias y las instituciones internacionales y regionales existentes asumen un rol secundario.

2 – El principio de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales

El uso de la fuerza ha sido y es, uno de los temas centrales de las relaciones internacionales. A partir de la legitimidad absoluta del recurso a la guerra entre los Estados, la comunidad internacional ha realizado sucesivas regulaciones a lo largo de la historia, que han oscilado entre la limitación de los medios y métodos de combate en un contexto de permisividad de la guerra, hasta la prohibición del uso y la amenaza de la fuerza en las relaciones entre Estados consagrado en la Carta de las Naciones Unidas.

El principio de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales ha sido producto de una lenta evolución. A lo largo de esta era en la historia de la humanidad se fueron desarrollando reglas referentes a la guerra, que a pesar de las diferencias entre las civilizaciones en las cuales fueron surgiendo, coincidían en sus valores esenciales[6] .

A partir de la filosofía cristiana, se fue desarrollando el concepto de guerra justa (bellum iustum). Así, San Agustín (354-430), consideraba como justa toda guerra que tuviera como finalidad reparar un daño o castigar un ilícito infringido con anterioridad. Esta teoría sería retomada y perfeccionada por los filósofos escolásticos. Destaca en esta labor el teólogo español Francisco de Vitoria (1483-1546), según el cual la guerra solo podría ser emprendida para restablecer el status anterior a una violación "grave" de un derecho. Esas ideas escolásticas influirían en Hugo Grocio (1583-1645), en cuya obra "De jure belli ac pacis" preconiza la limitación del derecho a hacer la guerra, a la vez que pretende informar a los actos bélicos de buena fe, respeto de los derechos de los Estados neutrales, de justicia y de humanitarismo. Estas ideas sirvieron de patrón de conducta, a pesar de no plasmarse en normas jurídicas.

Con la progresiva consolidación de los Estados nacionales –surgidos a partir del siglo XVI- la comunidad internacional fue tomando sus perfiles modernos. A partir de la firma la Paz de Westfalia de 1648 –que pone fin a la guerra de los treinta años- el nuevo régimen internacional adquiere sus caracteres fundamentales, cuyo presupuesto básico es la existencia de una multiplicidad de Estados que se consideren iguales entre sí. En efecto, con la desaparición de la autoridad imperial, los entes estatales no se consideraron ya, sometidos – en principio- a ninguna autoridad superior. El Derecho de la guerra será el que determine la evolución del propio Derecho Internacional Público, condicionando de manera decisiva la elaboración de toda la normativa de este último.

Los Tratados de Munster y Osnabruck – bases de la Paz de Westfalia- marcan el abandono de una estructura jerárquica de la sociedad internacional, dando paso a ese particular régimen de coordinación entre entes políticos independientes, que queda, a partir de ellos, consagrado jurídicamente. Este sistema de equilibrio de poder en las relaciones internacionales, propio de los siglos XVII y siguientes, se caracterizó por la inestabilidad que condujo a una sucesión de guerras, tanto de carácter preventivo como represivo. Estos motivos llevarían a que en este período histórico –que culminaría con las guerras napoleónicas- la comunidad internacional no pudiera dotarse de una organización jurídica.

Es en el siglo XIX que la sociedad interestatal se da una forma organizada – aunque de manera embrionaria- a partir del acuerdo de los principales Estados de

Europa. De esta manera, la primera organización de la comunidad internacional moderna toma la forma de un gobierno oligárquico, que se plasmó en dos instituciones que caracterizarán la política internacional del siglo XIX, la Santa Alianza y luego, a partir de 1825, el denominado Concierto Europeo. Los gobiernos actuaron de forma consensuada para dar solución a los grandes problemas europeos, y por tanto, mundiales. Se imponían a la comunidad internacional principios esencialmente de estructura gubernativa. Así, la Santa Alianza impuso el criterio del legitimismo monárquico, y el Concierto Europeo se inclinó por el principio de las nacionalidades.

A pesar de la introducción del principio gubernativo en manos de las potencias europeas, se consideraba que toda guerra emprendida por un soberano era una potestad discrecional de los Estados. No cuestionándose la posibilidad de declararse la guerra (jus ad bellum), comienza a regularse la conducción de los Estados en el terreno de las hostilidades (jus in bellum).

Un hito fundamental en esta materia lo constituyen las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907. En las mismas se establecen normas referidas a la limitación de ciertos métodos y armas de combate. Además del Derecho de Guerra, en éstas Conferencias se tratan las cuestiones relativas a la solución pacífica de las controversias internacionales. Los trabajos realizados en 1899 son revisados en la segunda conferencia. De esta última nacen catorce convenios cuyas principales materias reguladas son: arreglo pacífico de los conflictos internacionales; limitación del empleo de la fuerza para el cobro de deudas entre Estados; leyes y costumbres de la guerra terrestre; derechos y deberes de las potencias y personas neutrales en la guerra terrestre.

Con posterioridad a la primera guerra mundial la preocupación por adoptar un sistema de seguridad internacional más eficaz llevó a la concreción de instrumentos basados en un principio de subordinación. A pesar de la precariedad de su funcionamiento, esos instrumentos pautaron un avance relevante hacia la organización colectiva de la seguridad. La Sociedad de Naciones significó el primer esbozo de instauración de un sistema de seguridad colectiva. La necesidad imperiosa de la seguridad hizo que en el Pacto de la Liga de la Sociedad de Naciones del año 1919 se considerara -en su artículo- 11 que toda guerra o amenaza de guerra interesaba a toda la comunidad internacional. El Pacto establecía la obligación de someter las controversias a consideración, tanto de los órganos políticos de la Sociedad de Naciones – Consejo o Asamblea –, como a la de órganos jurisdiccionales – incluida la Corte Permanente de Justicia Internacional. De esta manera, si el Estado ajustaba su conducta a la decisión de cualquiera de los órganos de la Sociedad de Naciones que interviniera, los miembros de la Sociedad, se comprometían a no recurrir a la guerra contra él.

Otro avance en esta materia lo constituyó el Pacto de París o Pacto Briand- Kellog del año 1928. Los Estados se comprometían a renunciar a la guerra como instrumento de política nacional, siendo su uso únicamente permitido en las relaciones Internacionales, como medio de aplicar una sanción o como legítima defensa. De allí en más, las controversias internacionales debían ser solucionadas utilizando solo medios pacíficos. Completando este nexo entre prohibición de la guerra y solución pacífica de los conflictos, se firmaría en ese mismo año el Acta General para el Arreglo Pacífico de las Controversias.

Si bien el Pacto de París obtuvo la ratificación de un amplio número de Estados, no pudo desarrollar una tarea eficaz debido a la carencia de un mecanismo institucionalizado. A pesar de ello, hay que destacar que se constituyó en el primer instrumento internacional en prohibir el recurso a la guerra que, con posterioridad, se utilizó como una de las bases jurídicas de los juicios de Nuremberg contra los criminales de guerra nazis.

La instancia fundamental en la evolución de la regulación del uso de la fuerza, sobrevendría luego de la segunda guerra mundial, con la inclusión en la Carta de las Naciones Unidas – artículo 2.4- del principio que establece la proscripción del uso o amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales. Con esta disposición se zanjan las dificultades derivadas del concepto de guerra, que en el Derecho internacional clásico tenía connotaciones técnicas bien definidas.

Como señalara Eduardo Jiménez de Aréchaga “Recién con este artículo de la Carta se ha llegado a la centralización del empleo de la fuerza en las relaciones internacionales. La fuerza queda sometida al mismo estatuto jurídico que tiene en el derecho interno. Si es empleada indebidamente por los Miembros de la comunidad, constituye un delito de agresión y, utilizada por la comunidad, es una sanción apropiada para castigar a quienes incurran en ese delito de agresión. Solamente queda provisionalmente autorizado el uso de la fuerza por los Miembros de la comunidad, en caso de legítima defensa”[7] .

Este último derecho puede ser ejercido de manera individual o colectiva. En base a la posibilidad de ejercer la legítima defensa colectiva, se realizaron acuerdos regionales con ese objetivo. En ese marco, se firmó el 4 de abril de 1949 el “Tratado del Atlántico Norte” que dio nacimiento a la Organización del Atlántico Norte (OTAN). Esta organización fue concebida como un sistema de defensa mutua, por el cual un ataque armado por parte de un Estado no miembro, sería considerado como un ataque contra todos. En el bloque soviético se suscribió el 14 de mayo de 1955, el denominado “Pacto de Varsovia”, que sería disuelto en 1991. En el continente americano se firmó – el 2 de setiembre de 1947- el “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”

Con posterioridad a la segunda guerra mundial, se produce un nuevo avance en el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario, con la suscripción de los Convenios de Ginebra de 1949, y sus Protocolos adicionales de 1977. Con relación a la utilización de métodos terroristas en caso de conflictos armados, la obligación por parte de los Estados, de respetar a las poblaciones civiles, es específicamente prevista por el artículo 51.2 del Protocolo I establece que: "No serán objeto de ataque la población civil como tal ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil". Sobre esta disposición señala Hans Peter-Gasser[8] que la misma "confirma que el terrorismo no está autorizado como método de guerra. En consecuencia, los ataques terroristas contra personas civiles que causen la muerte o heridas de gravedad son infracciones graves del artículo 85 del Protocolo 1 y deben ser considerados como crímenes de guerra".

En lo que respecta a los combatientes-miembros de las fuerzas armadas-, el Derecho Internacional Humanitario también contiene previsiones, que según el citado autor, no prohíben el método terrorista, pero, le imponen limitaciones, entre las cuales se encuentran "la prohibición de utilizar gases venenosos, la prohibición de la perfidia (art. 37) y la prohibición de no dar cuartel (art. 40), disposición que es particularmente significativa para nuestro análisis, puesto que la amenaza de matar al azar es una característica bastante corriente de la actividad terrorista. Incluso en un conflicto armado, los miembros de las fuerzas armadas no pueden ser amenazados de esa manera (ejecutar la amenaza estaría prohibido de cualquier modo, en virtud de las disposiciones que rigen la protección de los heridos y de los prisioneros)".

En casos de conflictos armados sin carácter internacional, la regla básica es el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, la que se encuentra desarrollada en el Protocolo II, referido a los conflictos internos, cuyo artículo 4 contiene una norma igual a la protección de la población civil prevista para los conflictos internacionales. Sin embargo, las situaciones de guerra interna, conllevan la dificultad de que una de las partes en pugna, no es un ente estatal. A pesar de que el conjunto de disposiciones del Derecho Internacional Humanitario está dirigido a los Estados, los desarrollos del mismo, hacen que, actualmente, la prohibición de utilizar métodos terroristas en el curso de una guerra civil, alcancen también al movimiento que enfrenta al Estado en cuestión.

La evolución de la proscripción del uso de la fuerza en la sociedad Internacional consagrada en la Carta, es desarrollada y complementada por dos Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 2625 (XXV), de 1970, sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a la Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados y la Resolución 3314 (XXIX), de 1974, sobre "Definición

de la Agresión". Estos documentos tienen en cuenta el cambio introducido en los enfrentamientos bélicos a partir de la década del setenta, con la utilización de mercenarios por parte de los Estados. Otro cambio sustancial en el tema es el que guarda relación con el carácter de las víctimas de los conflictos armados. En efecto, la cantidad de víctimas civiles en la primera guerra mundial no sobrepasaba el 10% del total de víctimas, en tanto que en los enfrentamientos bélicos de la década de los noventa, la cifra asciende a más del 90%.

Los mecanismos de seguridad colectiva previstos en la organización mundial no pudieron desplegar toda su efectividad. El régimen de votación en el Consejo de Seguridad [9] –órgano competente para adoptar decisiones en la materia-, impidió que durante el período de la guerra fría, se pudiera cumplir con los supuestos contemplados en los casos de amenazas a la paz y seguridad internacionales[10]. Esta imposibilidad dio origen a las denominadas "Operaciones de Mantenimiento de Paz" (OMP), que configuran un desarrollo de las competencias de las Naciones Unidas teniendo en cuenta sus objetivos y fines. Estas operaciones suplieron de alguna manera las carencias de la Organización en el cumplimiento de su propósito fundamental de mantener la paz y seguridad internacionales.

Frente a este escenario, la base social sobre la que actúa el Derecho internacional vive un proceso de transición, que ha llevado a la aparición de nuevas propuestas en el plano de la defensa y de la seguridad internacional. Dentro de ellas, no estuvieron ausentes las que propugnaban el término de los conflictos y que fueron prontamente desvirtuadas por la realidad.

En noviembre de 1990 el presidente Bush proclamó en la Cumbre de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) la instauración de un "Nuevo Orden Internacional" (NOI), en el que la seguridad colectiva se asentaría sobre la aceptación general de los principios del libre mercado y la democracia liberal[11]. La crisis ocasionada por la invasión iraquí a Kuwait se constituyó en la primera situación crítica de alcance universal tras la caída de la Unión Soviética. Sin embargo, la crisis del Golfo Pérsico, que podía haberse convertido en la oportunidad para instaurar una nueva etapa del sistema internacional caracterizada por la centralización del poder coercitivo en instituciones específicas, no se concretó. Más bien la Guerra del Golfo Pérsico inició una transición en que los Estados Unidos comenzaron a asumir un rol preponderante (y cada vez más central y exclusivo) en la definición de los valores jurídicos de la paz y seguridad, revalorizándose el papel y contenidos de la guerra en su expresión de justicia y liberación[12].

Las operaciones de mantenimiento de paz que se desarrollaron durante la guerra fría a consecuencia de la parálisis del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas,

se han vuelto más complejas, llegando incluso –en ciertos casos- a alterar la naturaleza jurídica de las mismas. Esta circunstancia debe ser analizada en relación con otros cambios producidos en el sistema internacional como las crisis de los nacionalismos y el aumento de las disparidades socioeconómicas entre los diferentes Estados, que constituyen las causas de numerosas tensiones y conflictos internacionales. En este contexto se incluyen los conflictos en la ex – Yugoslavia. El incremento de los problemas internacionales ha incidido en la ampliación sucesiva de los mandatos de las operaciones emprendidas por el Consejo de Seguridad.

Desde los comienzos mismos de esa nueva etapa del sistema internacional se ha marcado la necesidad de una revisión de los mecanismos de seguridad colectiva, siendo reclamada por muchos Estados, así como por otros actores del sistema internacional. Las diferentes propuestas han tendido básicamente a reformular la organización y funcionamiento de la O.N.U, pretendiendo que la posible nueva estructura no se limite a representar únicamente el actual reparto de fuerzas mundial, surgido de la pos guerra fría. Asimismo se ha puesto énfasis en la necesidad de tener en cuenta la compatibilidad de los instrumentos de seguridad colectiva con los principios estructurales de la comunidad internacional: prohibición del recurso a la fuerza, igualdad de derechos y libre determinación, respeto de los derechos humanos, el deber de no intervención en los asuntos internos, igualdad soberana de los estados, solución pacífica de las controversias y cooperación de buena fe entre las naciones. Sin embargo, hasta hoy, las diversas propuestas de reforma no han podido ser materializadas.

La exteriorización de conflictos antes velados, así como el surgimiento de otros nuevos ha producido que la O.N.U se haya visto sobrecargada en su tarea de mantenimiento de la paz. Esto explica que no haya podido hacer frente con la suficiente rapidez y eficacia a crisis de suma complejidad y efectos devastadores como las de Rwanda o Somalia. Asimismo, estas situaciones han evidenciado que la paz difícilmente puede mantenerse sin unos niveles mínimos de democracia, respeto de los Derechos Humanos y desarrollo económico y social sostenible. En resumen, la organización internacional se enfrenta a una ingente tarea, que se ha visto acrecentada en los últimos años, creando demasiadas expectativas sobre la potencialidad de las Naciones Unidas.

Esta parálisis e ineficiencia de las Naciones Unidas en lo que concierne a la evolución de los conflictos internacionales no resulta extraña, debido a la propia legitimidad estructural que le conceden los distintos países implicados a los Estados Unidos en tanto policía global del planeta. Esta identificación de una potencia con un determinado papel, que en otra época podría ser motivo de descrédito, en el presente

es asumido como parte de las reglas de la seguridad colectiva por el conjunto de países, aun cuando se mantengan las instituciones internacionales y también continúen funcionando en el ámbito de sus competencia las organizaciones regionales de seguridad. Es justamente a partir de la necesidad de responder de alguna forma frente a determinados conflictos y frente a acciones terroristas, que se forjan las bases de las respuestas direccionales desde algunas instancias decisorias de los Estados Unidos. Ello como veremos atañe también a la necesidad de definir y señalar los “enemigos” en un espacio que se ha hecho global y por ende no tiene como en el pasado la posibilidad de evidenciar físicamente en un Estado al contrincante.

3 – Conflictos y terrorismo en el actual contexto internacional

La transición que se está operando en las bases de sustentación jurídica del sistema internacional plantea en el terrorismo uno de los ejemplos más evidentes y al mismo tiempo más difíciles de operar. El terrorismo en su manifestación actual visualiza la necesidad de una respuesta global, debido al hecho de que los criterios anteriores son insuficientes para otorgarle una categoría jurídica y también para sancionarlo y reprimirlo. Los atentados de septiembre dan muestras evidentes del hecho de que las redes financieras que sustentaron las acciones y financian esas organizaciones aprovechan las instituciones, entidades y mecanismos globales. Sin embargo, la identificación de los autores se concreta en organizaciones y raíces que surgen de la periferia y tienen por ende una localización geográfica, al menos en un imaginario simbólico[13] .

La perspectiva y posibilidad de una nueva caída de la “civilización”[14] frente a los bárbaros origina entonces la necesidad de una respuesta y esa necesidad se origina también en puntos geográficos específicos. El punto crucial se define entonces en ubicar la instancia a partir de la cual se concreta esa respuesta. Al respecto, las posibilidades no son muchas: o se realiza a partir del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, bajo una égida interestatal, o bien a partir de determinadas instancias de seguridad regional, como lo puede ser la Organización del Atlántico Norte (OTAN), o bien finalmente a partir de una nueva instancia que tenga en cuenta ese espacio global-local en el cual se opera en el contexto actual.

Las dificultades en la definición del terrorismo en el ámbito internacional que obstaron en las décadas anteriores a que se pudiera convalidar una definición del terrorismo, llevaron a que solamente algunas actividades fueran sancionadas bajo esa denominación. Se trata en particular de las actividades comprendidas en los siguientes Convenios: Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo

de las aeronaves, suscrito en Tokio el 14 de septiembre de 1963; Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, suscrito en La Haya el 16 de diciembre de 1970; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, suscrito en Montreal el 24 de septiembre de 1971; Convenio sobre la represión y el castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobado por el vigésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el 14 de diciembre de 1973; Convención Internacional contra la toma de rehenes, suscrita en el trigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 1979.

También en el ámbito regional se concretaron algunas regulaciones convencionales sobre el terrorismo. En el continente europeo se adoptó, en la ciudad de Estrasburgo, la Convención Europea sobre Represión del Terrorismo. La misma fue suscrita el 27 de enero de 1977 en el seno del Consejo de Europa. En el ámbito americano se ha adoptado una convención en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) destinada a regular cierto tipo de actos terroristas. En efecto, el 2 de febrero de 1971 se suscribió – en la ciudad de Washington- la "Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional".

Con anterioridad, el tratamiento del tema del terrorismo en las Naciones Unidas se originó a partir de la Resolución 177 (II) de 21 de noviembre de 1947, que encargó a la Comisión de Derecho Internacional (CDI) la formulación de los principios reconocidos en Nuremberg. En el proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad adoptado por la CDI en 1954 se incluía como delito de Derecho internacional "el hecho de que las autoridades de un Estado emprendan o estimulen actividades terroristas en otro Estado, o la tolerancia por las autoridades de un Estado de actividades organizadas, encaminadas a realizar actos terroristas en otro Estado". Hay que resaltar que los dos instrumentos – carentes de efecto vinculante- limitaban su alcance a aquellos actos de terrorismo que se desataran en el territorio de otro Estado y a que los autores del mismo detentaran la calidad de funcionarios públicos.

Si la evolución del derecho internacional en lo que concierne al terrorismo no daba lugar a posibles justificaciones de la acción a partir del mismo, salvo la alusión genérica a los valores universales, tampoco se ha podido conformar una lógica institucional que pudiera legitimar una respuesta específica, desde las instancias internacionales, como el Consejo de Seguridad o regionales como la OTAN.

La OTAN no solamente sobrevivió a los cambios del sistema mundial, sino que incluso amplió su propia concepción estratégica. La Alianza, en ocasiones anteriores, había actuado en los Balcanes siempre respaldada por una resolución de la

Organización de las Naciones Unidas. En cambio, en Kosovo en el año 1999, realizó una interpretación al uso de la fuerza previsto en la Carta de las Naciones Unidas en el sentido de no considerar necesario un pronunciamiento explícito del Consejo de Seguridad –paralizado por Rusia y China-, como condición previa para su actuación. Haciendo una auto-valoración de sus competencias, pasó de una estrategia defensiva a una ofensiva. En ocasión de su quincuagésimo aniversario, la OTAN formalizó su nueva concepción estratégica. Esta nueva concepción de la seguridad colectiva produjo sin duda una inflexión en el orden internacional de la posguerra fría, al hacer a un lado al Consejo de Seguridad, órgano central del sistema imperante en la segunda posguerra mundial.

Esta inflexión en la concepción de seguridad colectiva y en la definición de un conflicto se profundizó recientemente como consecuencia de la respuesta a los atentados de septiembre en Estados Unidos. La respuesta, que Estados Unidos la enmarcó en una perspectiva global de guerra al terrorismo, es decidida y canalizada por un Estado (y en particular por algunos centros de decisión al interior del mismo). Ello re-ubica los términos de la cuestión sobre la guerra y la paz en otra esfera, como veremos en la respuesta adoptada.

En lo que concierne al terrorismo, lo novedoso desde el punto de vista jurídico, no fue descubrir su capacidad operativa o las redes financieras de sustentación, sino el deslizamiento que se está produciendo por el cual la calificación de "terrorista" está pasando a ser potestad de un núcleo selecto de quienes toman decisiones por una parte y por la otra, las derivaciones que producen la calificación de algunos Estados ("parias" o "delincuentes") u organizaciones por parte de ese núcleo. De esta forma, la identificación del terrorismo puede derivar en un conflicto internacional, así como las organizaciones o acciones realizadas en determinados conflictos nacionales o regionales pueden ser pasibles de ser denominadas terroristas.

La desarticulación de algunos Estados coadyuva a que la resolución de sus problemas sea facilitada desde una visión estratégica externa, que en definitiva asume el conflicto como propio en esa concepción global-local. A este punto se refiere Luis E. González Manrique[15] cuando afirma que "La pérdida del control efectivo de parte de Colombia, Congo, Sudán, Pakistán, Indonesia o Afganistán de miles de kilómetros cuadrados de su geografía, ha sembrado al mundo de puntos ciegos donde el vacío dejado por el colapso de los Estados ha sido ocupado por feudos autárquicos bajo el dominio de "señores de la guerra", dedicados al tráfico de armas y drogas y a la creación de poderosos ejércitos privados y redes mafiosas".

La creciente globalización de los intercambios económicos y financieros, ha favorecido el desarrollo de la internacionalización de actividades ilícitas. El denominado "producto criminal bruto" estaría rondando entre los 800 y los 1.500

millones de dólares, lo que equivaldría a la suma de los PBI de Francia y España[16]. Dentro de estas modalidades de crimen trasnacional, es que Jaime Mayor Oreja[17], encuadra el terrorismo actual. La situación descripta entorpece la identificación de subjetividades pasibles de ser sancionadas internacionalmente por un sistema de seguridad colectiva pensado en términos de conflictos interestatales.

Estamos en la era de lo que Mary Kaldor denomina *las nuevas guerras*. “El perfil de esta ‘nueva guerra’ se caracteriza porque la variedad de los grupos sociales y políticos involucrados ya no encaja en el patrón de la guerra clásica entre Estados; el tipo de violencia desplegada por los agresores terroristas ya no es llevada a cabo por los agentes de un Estado (aunque pueda haber Estados, o facciones de un Estado, que desempeñen un papel de apoyo); la violencia es dispersa y fragmentada, y está dirigida contra los ciudadanos; y los objetivos políticos se combinan con la comisión deliberada de atrocidades que suponen una violación masiva de los derechos humanos. Una guerra así no se hace por intereses de Estado, sino por identidad, celo y fanatismo religiosos. El objetivo no es obtener territorio, como sucedía en las ‘viejas guerras’, sino conseguir poder político a través de la propagación de! miedo y el odio. La guerra en sí es una forma de movilización política en la que la experiencia de la violencia promueve las causas extremistas”[18].

Si esta lógica de *nuevas guerras* se continúa asentando, y todo parece indicar ese camino, los Estados pierden una de los instrumentos fundamentales que garantizan el pilar soberano de las relaciones Inter.-estatales en el sistema internacional. Por ello, tanto la ampliación de los conflictos en un sentido extensivo, por el cual un conflicto “nacional” se torna en regional y luego global, como las lógicas globales que utilizan las redes terroristas, están llevando a que la opinión pública desempeñe un papel cada vez más relevante [19]. De ahí, la relevancia que tuviera en el debate público la intervención de la OTAN en Kosovo y la importancia que asume el tema de la legitimación de las políticas implementadas [20]. El camino seguido a partir de los atentados del 11 de septiembre ingresan en otra lógica mediática y también legitimadora, por lo que el análisis específico de las medidas adoptadas con posterioridad a los atentados resulta pertinente.

4 – Las medidas adoptadas en Afganistán y el sistema de seguridad colectivo

En este apartado se analizan las acciones emprendidas a instancias de Estados Unidos como respuesta a los atentados del 11 de setiembre de 2001. Se contrastan las mismas con relación al sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las

Naciones Unidas y se constata el surgimiento de una red de seguridad y sobre todo de legitimación de la respuestas otorgadas en los distintos niveles regionales. De esta manera se está plasmando un camino que plantea una nueva racionalidad de la acción en el sistema internacional.

Una primera medida, adoptada por el Consejo de Seguridad, es la Resolución 1368 (2001), del 12 de setiembre de 2001. En este documento -adoptado por unanimidad-se reconoce la posibilidad de que ciertos actos de terrorismo puedan constituirse en una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, dentro de los cuales encuadra a los ocurridos el 11 de septiembre. En consecuencia, el Consejo se manifiesta dispuesto a utilizar todas las funciones que le atribuye la Carta de las Naciones Unidas. Se destaca asimismo la figura de la complicidad estatal, ya sea por acciones de apoyo directas, como por el otorgamiento de asilo a los implicados en actos de terrorismo internacional. Otro punto destacable de la resolución es la afirmación del derecho de legítima defensa individual y colectiva.

A ese mismo derecho hace alusión la Declaración del Consejo del Atlántico Norte emitida el mismo día 12. Se señala que –una vez determinado el origen extranjero de la operación terrorista- los sucesos del 11.S se encuadran en dentro de la hipótesis del artículo 5 del Tratado de Washington, ya que “El compromiso con la autodefensa colectiva comprendido en el Tratado de Washington se planteó primero en circunstancias muy diferentes de las que actualmente existen, pero hoy no es menos válido y esencial, en un mundo sujeto al flagelo del terrorismo internacional”. Precisamente, es en una situación no prevista en su carta constitutiva, que se invoca por primera vez, el referido artículo.

Por su parte, la Organización de los Estados Americanos, en su vigésimo cuarta reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores- actuando dentro del marco del TIAR-, celebrada el 21 de septiembre, adopta una resolución que considera que los “ataques terroristas contra los Estados Unidos de América son ataques contra todos los Estados americanos y, de conformidad con todas las disposiciones pertinentes del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y el principio de solidaridad continental, todos los Estados Partes del Tratado de Río de Janeiro deberán brindar asistencia recíproca efectiva para enfrentar tales ataques y la amenaza de ataques similares contra cualquier Estado americano, y para mantener la paz y la seguridad del Continente”. A diferencia de la resolución de la OTAN, ésta contiene una referencia a la necesidad de informar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de todo lo actuado por la organización regional.

Una segunda resolución del Consejo de Seguridad adoptada el 28 de septiembre – Resolución N° 1373 (2001) – además de reafirmar el derecho de legítima defensa,

avanza un poco más respecto al papel de los Estados en materia de terrorismo, citando –en apoyo del deber de abstenerse de fomentar o tolerar actividades terroristas- a la importante Declaración 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas. Asimismo, invoca directamente el marco del Capítulo VII, para adoptar una serie de decisiones encaminadas a combatir el terrorismo. Para el seguimiento de las medidas se establece un Comité integrado por todos los miembros del Consejo y con la asesoría de expertos.

Otra importante decisión es la 1386, del 20 de diciembre de 2001, luego de la suscripción del Acuerdo de Bonn, autoriza el establecimiento de una fuerza internacional de seguridad, en apoyo de la Autoridad Provisional afgana.

El concepto de legítima defensa que apuntan los documentos reseñados, es un concepto que tiene límites precisos a partir de su incorporación en la Carta de las Naciones Unidas. En el artículo 51 se reconoce el derecho en sus dos formas: individual o colectiva. De acuerdo a dicha disposición, la legítima defensa solo es posible frente a un ataque armado, y no frente a su sola amenaza. Si bien una posición doctrinaria sostiene una opinión diferente –es decir, que sería válida la legítima defensa preventiva-, la práctica de las Naciones Unidas ha reafirmado la primera interpretación. Cuando se ha tenido que pronunciar sobre el asunto, el Consejo de Seguridad, ha rechazado las alegaciones de legítima defensa, en aquellos casos en que no ha existido un ataque armado previo.

Se establece asimismo el carácter provisional del derecho, ya que el mismo está enunciado de manera que pueda ser ejercido "Hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales". A pesar de no estar explícitamente incorporado en la Carta, un principio que informa a la legítima defensa –tomado de los ordenamientos internos-es el de la proporcionalidad de los medios empleados. Otro requisito que debe tener una acción para ser considerada como legítima defensa es el de inmediatez de la respuesta frente al ataque armado que la motiva. El mismo debe ser entendido en razón del tiempo necesario para aplicar la respuesta.

El derecho de legítima defensa es recogido por el Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Internacional de los Estados, elaborado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI)[21] de las Naciones Unidas. En el Capítulo V –"Circunstancias que excluyen la ilicitud"- Artículo 21, se establece que "La ilicitud del hecho de un Estado queda excluida si ese hecho constituye una medida lícita de legítima defensa tomada de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". Esta norma realiza un reenvío al artículo 51 de la Carta, por lo cual habrá que estar a lo allí expresado y a la práctica de la organización para darle contenido a la regla sobre responsabilidad.

Sin embargo, habrá que tener presente, el comentario que la CDI hace al artículo 21: "3) Esto no quiere decir que la legítima defensa excluya la ilicitud de un comportamiento en todos los casos o respecto de todas las obligaciones. Hay ejemplos al respecto en el derecho humanitario internacional y las obligaciones en materia de derechos humanos. Los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo I de 1977 se aplican por igual a todas las Partes en un conflicto armado internacional, y lo mismo ocurre con el derecho humanitario internacional consuetudinario".

La otra hipótesis manejada en el caso de las acciones en Afganistán es la de las contramedidas, práctica aceptada en ciertos casos, que también la CDI incorpora en el Capítulo V del Proyecto, con una serie de limitaciones a su aplicación. La primera de ellas es la que prohíbe la utilización de medidas que impliquen el uso de la fuerza armada. Asimismo, las contramedidas no podrán afectar "b) Las obligaciones establecidas para la protección de los derechos humanos fundamentales; c) Las obligaciones de carácter humanitario que prohíben las represalias; Otras obligaciones que emanan de normas imperativas del derecho internacional general" (artículo 50 Proyecto CDI).

Otro tipo de normas que tampoco pueden ser afectadas por las contramedidas son aquellas que pertenecen al núcleo básico del Derecho Diplomático y Consular (inviolabilidad de los agentes, locales, archivos y documentos diplomáticos o consulares). Al igual que la legítima defensa, la aplicación de contramedidas por parte de un Estado, debe estar regida por el principio de la proporcionalidad de las acciones.

En lo que respecta al supuesto de aplicación de las medidas del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas por parte del Consejo de Seguridad, hay que destacar las medidas previstas en los artículos 41 y 42. Una vez que, de acuerdo al artículo 39, el Consejo determina que determinada situación constituye una «amenaza a la paz», un «quebrantamiento a la paz» o una «agresión», puede aplicar –para hacer cumplir sus decisiones- tanto medidas que no implican el uso de la fuerza armada (art.41), como aquellas que sí la incluyan (art.42). Si bien en otras oportunidades se ha hecho uso de estas atribuciones –como en la denominada operación "Tormenta en el Desierto-, en ocasión de la respuesta militar iniciada por Estados Unidos contra Afganistán, el Consejo, aún reconociendo que actuaba bajo el Capítulo VII de la Carta (Resolución 1373 (2001), no llegó a autorizar el uso de la fuerza armada para combatir el terrorismo.

Ahora bien, respecto a una posible acción de las Naciones Unidas, que implicara una operación militar en Afganistán, con la finalidad de combatir el terrorismo, es preciso realizar algunas consideraciones. En el contexto mundial en el que fue pensado el sistema de seguridad de las Naciones Unidas, el sujeto pasible de ser cali-

ficado como agresor era el sujeto Estado, que realizaba tales actos por medio de ejércitos regulares.

Sin embargo, durante la guerra fría se ha ido generalizando el uso de fuerzas irregulares, realidad que fue recogida en numerosos instrumentos internacionales. En virtud de ellos, los Estados, además de estar obligados a no utilizar directamente la fuerza armada, deben impedir que desde su territorio se preparen operativos de ese tipo. A esta circunstancia se refieren asimismo las Resoluciones del Consejo de Seguridad relacionadas con la situación en Afganistán. Las dimensiones actuales del terrorismo internacional, que requiere del cobijo de entes estatales para su desarrollo, hace que éstos sean pasibles de responsabilidad por la aquiescencia en la utilización de su territorio, para la organización y adiestramiento de grupos terroristas.

En lo que refiere a la caracterización de la respuesta militar en Afganistán como legítima defensa, reconocida tanto por las Naciones Unidas como por organismos regionales, es necesario cotejarla con la definición de la misma vigente en el sistema internacional de seguridad colectiva. A pesar de que, actualmente los actos de terrorismo pueden ser comprendidos dentro del concepto de agresión que desencadena el ejercicio de la legítima defensa, no quedaría muy clara la situación del sujeto responsable del mismo.

Otra dificultad que presentan los actos terroristas es la falta de continuidad en el tiempo, ya que se trata de agresiones que se resuelven en forma inmediata, más allá de la amenaza de que se produzcan otros con posterioridad. Debido a que el objetivo de la legítima defensa es el de repeler el acto de agresión en curso para así para restituir la seguridad del sujeto lesionado, se dificulta el precisar qué acciones serían permitidas como reacción a un atentado terrorista y en qué medida es aplicable el principio de la proporcionalidad en una supuesta legítima defensa contra actos terroristas. Estas circunstancias hacen que las operaciones en Afganistán, no deban ser enmarcadas dentro del concepto de legítima defensa, sin correr el riesgo de vaciarlo de contenido. La legítima defensa, tanto en el Derecho internacional como en los ordenamientos jurídicos internos es una excepción a la prohibición del uso de la fuerza, y como tal debe ser interpretada restrictivamente.

No existiendo una acción colectiva tomada bajo la autoridad del Consejo de Seguridad ni pudiendo –por lo expuesto- considerarse que la respuesta militar liderada por Estados Unidos encaja en los límites de la legítima defensa, la tesis más adecuada es la expresada por Antonio Remiro Brotons[22], quien sostiene que el concepto que mejor define la operación militar de Estados Unidos (y sus aliados) es la venerable autotutela o autodefensa, la institución en cuya virtud cada Estado, por sí o mediante las oportunas alianzas, persigue la satisfacción de sus intereses, recurriendo even-

tualmente la fuerza armada"...El unilateralismo de EE UU, exacerbado a partir del 11-S, es una opción definitiva por la autotutela que los demás, ante la gravedad de los hechos y la conveniencia de liberarse a sí mismos de ataduras, han aceptado implícita o tácitamente".

Incluso, aún habiendo recibido el apoyo del TIAR y principalmente de la OTAN, Estados Unidos ha preferido la opción de las negociaciones bilaterales con los Estados aliados, para su colaboración en la operación Libertad Duradera.

En todo caso habrá que analizar la legalidad de una acción de esa naturaleza. De acuerdo a la normativa internacional a que hemos hecho referencia, la misma sería una violación de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Ahora bien, en qué medida una década de aplicación con fisuras del sistema vigente, puede haber debilitado la solidez del principio. La mutabilidad que caracteriza al orden internacional, así como la particularidad de sus modos de creación, permite que un análisis del comportamiento de los Estados desarrollados en los últimos años, pueda arrojar luz sobre la posible modificación de las normas internacionales.

En efecto, el sistema de seguridad posterior a la guerra fría que podría haberse instaurado a partir de la coalición internacional contra Irak en el conflicto del Golfo, parece definitivamente perdido, debido al unilateralismo, ya sea de Estados Unidos actuando en solitario o con un sistema de alianzas. La falta de voluntad para la adecuación de los mecanismos previstos para una situación diferente a la imperante, ha facilitado el desarrollo de "estructuras paralelas" a la institucionalización vigente, fenómeno que no es exclusivo del ámbito de la seguridad.

Sobre el particular Eric Hobsbawn[23] ha dicho que "Desde el final de la guerra fría la administración de la guerra y la paz es algo que se improvisa. En los Balcanes, los conflictos armados se frenaron por la intervención armada del exterior, y al término de las hostilidades el sistema estatuido pudo mantenerse gracias a los ejércitos de terceras partes. Esta suerte de intervención de largo plazo la han aplicado por años algunos Estados fuertes en sus esferas de influencia (Siria y Líbano, por ejemplo). Sin embargo, como forma de acción colectiva sólo la han utilizado Estados Unidos y sus aliados (algunas veces con el auspicio de Naciones Unidas, otras no)".

El camino adoptado en el ámbito de la definición de la paz y seguridad internacionales seguirá consolidándose en estos próximos años? Si así fuera, asistiremos por un tiempo todavía a un pasaje de una institucionalidad a otra diferente, con los conflictos indudables que va a acarrear en diferentes planos (político, social y jurídico). En ese caso, uno de los aspectos fundamentales va a comenzar a ser el de la definición de los actos, su contralor y sobre todo la legitimidad que va a adquirir en los distintos espacios regionales. Y mientras se consolide este camino, se sabe que los espacios

regionales están vigentes y en ellos las comunidades políticas siguen conformadas en tanto Estados.

Notas

1 Véase al respecto, Luciano Tomassini (1991) “La política internacional después del Muro” *Estudios Internacionales* nº 91, Santiago de Chile.

2 Metodológicamente el énfasis está situado en el desarrollo del proceso en sí, lo que significa otorgar prioridad a los cambios en tanto resultados de la transición. Ello no obsta a que los análisis que se centran en la configuración de fuerzas o en la estructura que delimita la transición en el sistema internacional no tengan su pertinencia analítica. Lo que sí se tiene en cuenta en el análisis son las ideas-fuerza y los valores que otorgan un marco de legitimidad a los cambios en los principios de funcionamiento y en las instituciones. Véase Robert Cox ((1986) “Social Forces, States and World Order” en Robert Keohane (ed) *Neorrealism and its critics* Nueva York, Columbia University Press.

3 James Rosenau (1990) *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity.* Princeton, Princeton University Press.

4 La derivación actual posibilita visualizar que quienes definen el terrorismo y los involucrados con el mismo son algunas instancias decisorias en Estados Unidos. A los Estados “delincuentes” que podían ser los próximos objetivos en la guerra contra el terrorismo –Irán, Irak y Corea del Norte-, el responsable del área antiproliferación del Departamento de Estado en Estados Unidos, *John Bolton*, agregó Libia, Sira y Cuba. Ello indudablemente no tiene un valor oficial en el contexto analítico Inter.-estatal, pero sí lo tiene en el actual escenario global en que las ideas-fuerza asumen un valor determinado.

5 Esta orientación se aproxima a lo que plantean Hardt y Negri sobre la nueva orientación imperial. Véase Michael Hardt – Antonio Negri (2002) *Imperio* Buenos Aires, Barcelona, México, Paidós.

6 Se enfatiza que las reglas referentes a la guerra surgieron en una era específica de la historia de la humanidad. Este énfasis se corresponde con la idea de que la evolución es un camino abierto y que por ende el hombre no tiene por qué reproducir en una próxima era sus propios límites que le plantean los sentidos y el mundo externo. Por otra parte, también se resguarda la existencia de otras eras diferentes en la historia de la humanidad, tal cual lo señalan los textos de base religiosos, así como diversos libros, manuscritos y estudios. Tampoco la biología resulta un determinante exclusivo de la violencia como se plantea comúnmente evadiendo los aspectos fundamentales en la educación. Sobre la relación biología – violencia, véase el artículo de Humberto Maturana (1997) “Biología y violencia” en H. Maturana – F. Coddou – H. Montenegro – G. Kunstmann – C. Luz Méndez *Violencia en sus distintos ámbitos de expresión* Santiago de Chile, Dolmen, en donde señala “La agresión y la violencia no son aspectos biológicos del vivir cotidiano fundamental. Los seres humanos no pertenecemos a la biología de la violencia y la agresión, aunque seamos biológicamente capaces de vivir y cultivar la violencia. La agresión y la violencia surgen como modos culturales de vivir...”

7 Eduardo Jiménez de Aréchaga (1957) *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas*. Tomo I. Montevideo, Oficina de Apuntes del Centro de Estudiantes de Derecho.

8 Hans-Peter Gasser**:** Documento presentado en la Xl Mesa Redonda sobre los problemas actuales del derecho internacional humanitario, San Remo (9-14 de septiembre de 1985). En Separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, julio-agosto de 1986

[9] El mismo incluye la posibilidad de veto por parte de los Estados que poseen un asiento permanente.

[10] En el período de la “Guerra Fría” se registraron 279 vetos.

[11] Con esta afirmación estaba dando expresión política a la tesis de Francis Fukuyama (1990), expuesta en *El Fin de la Historia y el Ultimo Hombre* Madrid, Planeta.

[12] Para un análisis del significado de la guerra del Golfo Pérsico en el sistema internacional y las posibles repercusiones en la “construcción” del siglo XXI, véase Lincoln Bizzozero (1991) “El escenario posterior a la guerra del Golfo y el sistema internacional del siglo XXI” *Cuadernos del CLAEH* nº 60, Montevideo.

[13] Véase al respecto, Jorge Verstrynge (1997) *Los nuevos bárbaros. Centro y periferia en la política de hoy* Barcelona, Grijalbo Mondadori

[14] E.M. Cioran (1993) *La caída en el tiempo* Barcelona, Tusquets

[15] Luis E. González Manrique (2001) “La anarquía que viene. Hiperterrorismo y desorden mundial” *Política Exterior* vol.XV N° 84, noviembre/diciembre.

[16] Cifras citadas por Pierre Conesa (2001) “Les relations internationales ilicites. *La Revue Internationale et Strategique*, N° 43, automne.

[17] Jaime Mayor Oreja (1998) “Contra el crimen organizado” *Política Exterior*, N° 64, junio-agosto.

[18] David Held-Mary Kaldor: “Aprender de las lecciones del pasado”, en *El Pais* de Madrid, 8 de octubre de 2001.

[19] Véase en ese sentido el libro de Raúl Sohr (2000) *Las guerras que nos esperan* Chile, Ediciones B.

[20] Olivier Corten – Barbara Delcourt (2000) *Droit, légitimation et politique extérieure: L'Europe et la guerre du Kosovo* Bruselas, Ed. Bruylant, Université Libre de Bruxelles

[21] Informe de la Comisión de Derecho Internacional. Documento A/56/10, 2001.

[22] Estados Unidos no se pregunta en qué se equivoca, en: *Política Exterior*. Vol.XVI, Enero/Febrero 2002, Num.85.

[23] La guerra y la paz en el siglo XX, artículo publicado en Politicasnet. Dirección electrónica: usuarios.lycos.es/políticasnet

O BRASIL E O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DAS VÁRIAS FASES DE SEU RELACIONAMENTO SOB A LUZ DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS

Daniel Silva Balaban*

Resumo

O objetivo do estudo é analisar o relacionamento entre o Brasil e o FMI, e os desdobramentos dessas negociações, considerando as decisões tomadas em nível externo (nível I) influenciadas pelo cenário interno do país (nível II). Assim, tal análise foi baseada no modelo de jogos de dois níveis desenvolvido por Robert Putnam. Nesse sentido, analisa-se retrospectivamente o relacionamento do país com o FMI, distinguindo cinco fases principais. O estudo conclui que, de todos os períodos analisados, o único no qual o país se apresentou fraco no nível I e forte no nível II, foi durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Conforme aponta o modelo, quando um país estiver nessa situação, tenderá a haver concessões do negociador no nível I, desde que possa impor essas concessões à sua base doméstica. No Brasil, a participação do Legislativo nas negociações junto ao FMI é ínfima. Chega-se à conclusão de que quanto maior o limite imposto pelo contexto institucional interno aos termos da negociação externa, maior é o poder de barganha do agente nos fóruns de negociação.

Abstract

The objective of this study is to analyse the relationship between Brazil and IMF,

Introdução

O Brasil já negociou vários acordos com o Fundo Monetário Internacional, ao longo de diferentes governos em diferentes épocas. O objetivo deste estudo é analisar o relacionamento entre o Brasil e o FMI, em suas diversas etapas, levando-se em conta os desdobramentos dessas negociações, considerando as decisões tomadas (nível I) influenciadas pelo cenário interno do país (nível II).

Tais etapas do relacionamento entre o FMI e o Brasil têm sido analisadas distintamente por estudiosos, levando-se em conta exclusivamente os aspectos econômicos envolvidos. Entretanto, o enfoque dado no presente estudo não é meramente econômico, mas sim a análise dos resultados das diversas etapas de negociações entre o Brasil e o FMI levando-se em conta a influência dos atores internos nas tomadas de decisões envolvidas. Assim, pretende-se

Revista Cena Internacional. 4 (1): 63-99 [2002]

* Coordenador de Estudos Econômico-Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

and the unfoldings of these negotiations, considering the decisions took in external level (level I) influenced by the internal scenery of the country (level II). Thus, the relationship of the country with the IMF is analysed, distinguishing five main phases. The study ends that, of all the analysed periods, the only in which the country came weak in the level I and strong in the level II, was during Fernando Henrique Cardoso's government. As the model aims, when a country is in that situation, it will tend to make concessions in the level I, since it can impose those concessions to its domestic base. In Brazil, the participation of the Legislative in the negotiations with to the IMF is tiny. It concludes that as larger the limit imposed by the internal institutional context to the terms of the external negotiation, larger is the power of bargain of the agent's in the negotiation forums.

explicar, acerca da história das relações entre Brasil e FMI, a razão pela qual a influência deste organismo internacional foi maior depois da crise da dívida dos anos oitenta do que nas décadas anteriores.

Para essa análise, verificou-se a necessidade de um instrumental teórico capaz de adequar e compatibilizar todas as instâncias decisórias envolvidas no processo. O modelo a ser seguido foi desenvolvido por Robert Putnam, mais precisamente em seu estudo *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games* (1988), no qual ele enfatiza as interconexões da política internacional com a política interna. De acordo com o autor, o problema principal dos poderes executivos consiste em encontrar uma estratégia de negociação que seja politicamente viável, simultaneamente, nas esferas externa e interna. Tal imperativo constitui um dilema estratégico para os tomadores de decisão, uma vez que movimentos que são racionais para um jogador em um jogo podem ser impraticáveis no outro. Assim, o objetivo do modelo de Putnam é tentar explicar como se processam e se interrelacionam os acordos internacionais e os interesses domésticos dos países. Com isso, nenhum dos dois "jogos" pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, fazendo com que essa metáfora de jogos de dois níveis capture a dinâmica de negociações internacionais de forma mais eficaz que um modelo baseado em atores nacionais unitários.

Portanto, ao contrário da teoria estatocentrista (realista), o modelo de jogos de dois níveis reconhece a inevitabilidade do conflito doméstico na influência dos acordos internacionais. A lógica de dois níveis reconhece que os tomadores de decisão centrais empenham-se em conciliar os imperativos domésticos e internacionais simultaneamente.

Em linhas gerais, o processo é decomposto em dois estágios, sendo o primeiro numa mesa com dois negociadores tentando chegar a um acordo: nível I. No segundo, discussões separadas com cada grupo para ratificar o acordo: nível II. Nas negociações, esses dois processos devem ser interativos, além do pressuposto de que para qualquer acordo no nível I deve haver uma ratificação no nível II.

O modelo de jogos de dois níveis analisa um fato sob uma ótica específica, apresentando de forma coerente todos os desdobramentos de negociações à luz dos acontecimentos em nível interno (nível II), mostrando sua total influência no desenvolvimento das negociações em nível internacional (nível I). Nesse sentido, o modelo de dois níveis oferece uma estrutura analítica para a compreensão do resultado político como um produto de numerosas batalhas domésticas entre os interesses nacionais e internacionais, fazendo com que a análise apenas do nível I seja necessária mas não suficiente para compreender e explicar os diferentes resultados políticos acontecidos.

A análise dos jogos de dois níveis mostra como as políticas internas servem como restrição do negociador como uma fonte potencial de vantagem nas negociações internacionais. A análise da estratégia de negociação sob o modelo de dois níveis contextualiza não somente a importância dos negociadores individuais com seus oponentes, mas também a importância da força destes no nível II. É a interação destas duas fontes que explica, de forma mais acurada que um modelo de um único nível, os resultados dos acordos internacionais.

A importância da análise de dois níveis pode ser demonstrada pelos seus resultados previstos em comparação com os previstos pela análise de um nível, com apenas um ator unitário. No modelo de ator unitário, duas variáveis são importantes: a força do negociador e a do seu oponente e os custos do não-acordo. A primeira variável ajuda a explicar a estratégia escolhida pelo negociador e como um acordo poderá ser alcançado. O modelo afirma que negociadores fortes devem adotar uma estratégia de linha dura, procurando concessões por parte de seus oponentes para atingir seus objetivos. Fracos negociadores, por outro lado, tentariam minimizar o número de concessões que devem fazer, dependendo do custo do não-acordo, a fim de formalizar o acordo. A mudança nos custos relativos do não-acordo irá determinar quando e como muitas concessões serão feitas para cada lado.

A relativa força do negociador vis-à-vis seus componentes domésticos determinará quão fácil será para ratificar o acordo. Constitui uma variável para a explicação da estratégia escolhida e na previsão da probabilidade de se chegar a um acordo. Com dois níveis, a análise torna-se mais complexa: quatro possibilidades de resultados são sugeridas por uma simples variável “força do negociador”:

Situação 1 – forte no nível I e fraco no nível II levará a uma estratégia de linha dura nas negociações do nível I;

Situação 2 – fraco nos dois níveis também levará a linha dura no nível I, enquanto o negociador tenta tornar a fraqueza no nível II como uma força no nível I;

Situação 3 – força nos dois níveis produzirá resultados mistos dependendo dos custos do não acordo; e

Situação 4 – fraco no nível I e forte no nível II levará a concessões do negociador no nível I, desde que possa impor essas concessões à sua base doméstica.

Dessa forma, foram definidas cinco fases principais. A fase inicial se estende da Conferência de Bretton Woods até a segunda metade dos anos cinqüenta. A participação do FMI se tornou mais importante na segunda fase, durante o período de dificuldades de estabilização que vai de 1958 até a renúncia de Jânio Quadros em 1961. A terceira fase vai do governo de Costa e Silva a 1972. O Fundo esteve praticamente ausente por mais de uma década, apenas voltando a exercer um papel central na política econômica brasileira com a crise da dívida externa no início dos anos oitenta até o *impeachment* de Collor. Conforme indicado, tal influência sofreu modificações importantes após o Plano Brady de 1989, abrindo perspectivas de novo tipo de relacionamento do país com o FMI, que se estende até os dias atuais.

I. 1ª Fase: Da Conferência de Bretton Woods até 1958

O Brasil participou da criação do FMI na Conferência de Bretton Woods, em 1944. Contudo, o FMI não ganhou destaque no debate político até os anos 50. Nenhum acordo que implicasse maior condicionalidade sobre a política econômica interna foi assinado até 1958. O papel do Fundo durante esse período foi o de observador e coadjuvante secundário na discussão econômica.

Apesar de eleito com a participação do Partido Trabalhista Brasileiro, o relacionamento entre o presidente Dutra e os trabalhadores (nível II) sempre foi tumultuado. Logo após sua posse, o presidente foi surpreendido com uma onda de greves. Não conseguindo conter os movimentos reivindicatórios, passou a reprimir com violência as manifestações operárias. A nova Constituição, longe de inovar, manteve a atividade sindical atrelada ao Estado, permitindo aos trabalhadores eleger seus líderes, mas garantindo o direito de intervenção estatal nos sindicatos; permitia a livre negociação sindical mas o governo contava com instrumentos para conter as reivindicações salariais; era assegurado o direito de greve, que só poderia ser deflagrada após autorização da Justiça do Trabalho.

Conforme se observa, o governo de Dutra, que durou de 1946 a 1950, caracterizou-se por uma força relativa nos dois níveis, tanto interno quanto externo.

Governando o país após a guerra e estando o Brasil na confortável condição de país credor, Dutra utilizou as divisas para importação em massa de bens de consumo,

sem grandes incentivos à industrialização. Economicamente, o Brasil sofreu pressões dos Estados Unidos para utilizar os créditos acumulados com exportações feitas durante a Segunda Guerra, o que mantinha nossa balança comercial com um saldo altamente favorável. Liberado o câmbio, o país passou a importar tudo, prejudicando a economia interna.

Esses desvios trouxeram uma perda irrecuperável de divisas em prejuízo à indústria nacional, incapaz de concorrer com importados que chegavam como novidades, com preços aviltados.

Observa-se, durante o governo Dutra, que o custo do não acordo era pequeno para ambas as partes. O país vivia uma fase sem necessidades extremas de recursos externos. E também, estava alinhado aos Estados Unidos, desenvolvendo políticas que não estavam em desacordo com as preconizadas pelo Fundo e pelo governo norte-americano.

Como conseqüência da Guerra da Coréia e do receio generalizado de que, daí, poderia resultar uma terceira guerra mundial, explodem os preços dos *commodities* no mercado mundial, face à política de estocagem. Assim, a pressão do déficit no balanço de pagamentos e o recrudescimento, paradoxal, das pressões inflacionárias internas, geraram uma crise cambial de graves proporções. Tal situação obrigou o Governo a alterar sua política cambial e de capitais estrangeiros, desvalorizando o câmbio para vários produtos de exportação e criando um mercado financeiro livre, no qual se vendia parte das cambiais de exportação. Em outubro do mesmo ano, foram tomadas medidas mais radicais, criando os leilões de divisas nas Bolsas de Valores e instituindo um sistema cambial de taxas múltiplas e flutuantes.

Em março de 1952, Vargas assinou um acordo militar com os Estados Unidos, no qual o Brasil receberia equipamentos militares e serviços, comprometendo-se a fornecer materiais básicos e estratégicos aos americanos. De certa forma este acordo foi firmado para atenuar as críticas que Vargas havia feito uns tempos antes, em dezembro de 1951, denunciando violentamente a política da remessa de lucros das grandes corporações estrangeiras que teriam remetido para o exterior, na época do Governo Dutra (1946-51), muito mais do que era permitido em lei. Para os nacionalistas ele não deveria ter se aproximado militarmente dos EUA, para os defensores do capital privado ele não deveria ter criticado a política de remessas de lucros.

Neste período Vargas entra em constantes atritos com empresas estrangeiras acusadas de enviar excessivas remessas de lucro ao exterior. Em 1952 um decreto institui um limite de 10% para tais remessas. Os ânimos contra Getúlio se acirram e este procura mais do que nunca amparar-se nos trabalhadores. Em 1º de maio de 1954

concede aumento de 100% no salário-mínimo. A oposição no congresso entra com um pedido de *impeachment*, porém sem sucesso.

Observa-se que Vargas encontrava-se enfraquecido no nível I, pois havia tocado em um dos dogmas que era a livre circulação internacional de capitais. Tal fato tornou-o mal visto perante o governo norte-americano e, consequentemente, perante o FMI. Com relação ao nível II, ele enfrentava cada vez maior resistência no Congresso, mas procurava apoio exatamente na população trabalhadora.

Desta forma, a política de Vargas começou a ser mal vista pelos norte-americanos que restringiram o financiamento prometido, quando não o interrompendo inteiramente.

Assim, durante o segundo governo Getúlio Vargas, o Brasil solicitou empréstimo ao *Eximbank* para cuja aprovação foi requerido o aval do FMI à lei sobre regime cambial. Não obstante reprovar o sistema de taxas múltiplas de câmbio, o FMI concedeu seu aval [1]. É importante observar que esse aval era meramente técnico, não havendo qualquer razão plausível para a sua não concessão.

A inflação aumentou em 1953-54 e a situação do balanço de pagamentos tornou-se delicada devido aos grandes déficits acumulados durante a Guerra da Coréia e ao declínio das exportações de café. Um empréstimo de curto prazo foi obtido do *Federal Reserve Bank* de Nova York no início de 1954, e seu pagamento só foi possível graças à intervenção de bancos comerciais americanos liderados pelo *First National City Bank* de Nova York.

A pressão da oposição tornou-se mais intensa no Congresso e nos meios militares (nível II), exigindo-se a renúncia de Vargas.

Portanto, além de o Presidente fraco nos dois níveis, o custo do não acordo com o Fundo (para atração de novos recursos externos) tornou-se extremamente pesado. Assim, torna-se evidente que o segundo governo de Vargas, ao contrário, do governo de Dutra, mostrou-se fraco nos dois níveis, tanto interno, com forte oposição no Congresso e principalmente da imprensa, quanto do nível externo, sem apoio dos Estados Unidos, que viam em Vargas, um forte opositor ao liberalismo econômico. Nesse contexto, mais uma vez, não houve qualquer aproximação que pudesse redundar em um acordo entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional.

A morte do Presidente Vargas dá novo direcionamento à política do Governo que irá priorizar a captação de recursos procurando tornar atrativas as condições de investimento estrangeiro, retrocedendo inclusive em questões como as do setor elétrico. Subiu ao poder o vice-presidente João Café Filho, que deveria preparar as eleições de outubro de 1955 para um novo mandato presidencial. Assim, uma equipe econômica

conservadora, liderada pelo Ministro da Fazenda Eugênio Gudin e pelo Superintendente da Moeda e do Crédito Octávio Gouveia de Bulhões, foi nomeada e aplicou uma política monetária alinhada com o receituário do FMI.

Com a queda dos preços do café e a diminuição das exportações do produto após 1954, o país passava por uma séria crise cambial. Nesse contexto, em setembro de 1954, o Ministro da Fazenda Eugênio Gudin embarcou para Washington para participar da reunião anual do Fundo Monetário Internacional. Recebido pela cúpula desta instituição, Gudin impressionou bastante a comunidade financeira internacional pela forte intenção de adotar medidas austeras no combate ao desequilíbrio orçamentário. De acordo com o New York Times, Gudin era "*the right man, in the right place, at the right time*"[2] .

Entretanto, ainda persistia a discordância do Fundo com relação ao sistema de taxa de câmbio. Os técnicos brasileiros eram próximos ao *staff* do FMI e concordavam, em princípio, com a necessidade de eliminar as taxas múltiplas de câmbio[3] . É importante observar que mesmo uma equipe ortodoxa tenha encontrado dificuldades para desenhar um conjunto de medidas que mantivesse estrita observância das recomendações do FMI.

Mesmo a relativa afinidade entre o FMI e a equipe econômica brasileira não foi suficiente para assegurar uma ajuda externa decisiva. Sob o governo Eisenhower, a América Latina não era uma região prioritária e, apesar do bom trânsito de Gudin na comunidade financeira, os termos de negociação da dívida brasileira foram relativamente duros[4] .

Depois da reforma ministerial do segundo trimestre de 1955, José Maria Whitaker substituiu Gudin e interrompeu as políticas contracionistas de seu antecessor. Whitaker estava próximo da elite paulista de banqueiros e produtores de café. Tencionava promover uma reforma cambial que eliminaria a carga de tributos sobre o café e forneceria maiores incentivos para exportações em geral. Foi apoiado por técnicos como Roberto Campos, que queriam simplificar o sistema de taxas de câmbio e eliminar as distorções de preços geradas pela estratégia de substituição de importações.

Em setembro de 1955, um projeto de reforma cambial apoiado por Whitaker e Campos e endossado pelo FMI tornou-se público. No entanto, tal mudança acabou não sendo aprovada pelo Congresso ao final de um governo de transição.

Portanto, nota-se que o país, durante o curto período de Café Filho tornou-se forte no nível I, conforme observou-se acima, mas não foi suficientemente forte para conseguir apoio do nível II às medidas recessivas preconizadas pelo Fundo, não havendo, portanto, possibilidade de acordo.

É importante observar que a proposta do Fundo de reforma cambial somente ganhou atenção porque foi sustentada por setores domésticos, não podendo ser tomada como uma imposição externa.

JK iniciou o seu governo com um apoio maciço no Congresso. Esse apoio veio da aliança entre o PSD e o PTB, que se fizera durante a eleição e que permaneceu durante todo o seu governo.

Assim, JK compôs seu ministério de forma a controlar possíveis conflitos. O PSD dava apoio para a sua política econômica e mantinha o controle sobre as bases rurais. O PTB, controlando o Ministério do Trabalho, os sindicatos e os institutos de previdência, poupava o governo de tomar medidas repressivas ou antipáticas em momentos de reivindicação salarial. Dessa forma, Juscelino protegeu-se de problemas vindos dos dois lados: do campo e da cidade. Observa-se, portanto, a força do novo governo em seu início nos dois níveis, tanto interno quanto externo.

A forte política de atração de capitais externos procurava compensar a queda das exportações de 1951 a 1958 e sua estagnação entre 1958 e 1960. O desenvolvimento preconizado por JK objetivava retomar a industrialização por meio do estímulo à produção de bens de consumo durável com o apoio dos investimentos diretos estrangeiros.

Portanto, no início do mandato de Juscelino verificou-se mais uma tentativa de promover uma reforma cambial. Novamente o Fundo não era a única força a favor, tendo a medida recebido apoio de membros do governo. Contudo, o presidente resistiu às mudanças cambiais, temendo o impacto inflacionário de uma desvalorização.

Apesar do fracasso em eliminar as taxas múltiplas de câmbio, uma ampla reforma tarifária foi implementada em 1957. Os técnicos que estavam a favor da mudança buscavam apoio do FMI, que era tido como importante para a renegociação dos níveis tarifários com o GATT. O FMI deu seu aval, o Congresso aprovou a lei e o GATT renegociou os níveis tarifários.

Assim, termina a primeira fase do relacionamento do país com o FMI sem que qualquer acordo que constasse algum tipo de condicionalidade ou exigência tenha sido assinado. A Tabela a seguir resume o período, de acordo com o modelo de Putnam.

Quadro III.2
Modelo de Putnam: Resumo da 1ª Fase

Período	Nível I	Nível II	Acordo	Comentários
Governo Dutra (1946 - 1950)	Forte	Forte	Não houve	Durante o Governo Dutra o país vivia numa situação confortável no Balanço de Pagamentos, não necessitando de recursos externos. Também, como aliado dos Estado Unidos, e executando políticas simpáticas a esse país não havia necessidade da interferência do FMI. Assim, o custo do não acordo era extremamente pequeno para ambas as partes.
Governo Vargas (1951 - 1954)	Fraco	Fraco	Não houve	Vargas não era bem visto pelo governo norte-americano, principalmente por suas posições nacionalistas. Ao mesmo tempo, Vargas, que tinha seu maior apoio no nível II exatamente nas classes trabalhadoras, jamais se submeteria às medidas econômicas preconizadas pelo FMI. Não havia condições de qualquer tipo de acordo.
Governo Café Filho (1954 - 1955)	Forte	Fraco	Não houve	Apesar de alinhar-se aos Estados Unidos e concordar com as políticas preconizadas pelo Fundo, o governo de Café Filho não tinha força suficiente no nível II para bancar as políticas contracionistas preconizadas. Sua base de apoio, principalmente a elite paulista de banqueiros e produtores de café não lhe dariam mais sustentação. Assim, preferiu o não acordo.
Governo JK - 1ª fase (1956 - 1958)	Forte	Forte	Não houve	Nesta primeira fase do governo de JK, qualquer política contracionista iria em confronto com sua plataforma de governo desenvolvimentista. Como ainda havia forte atração de capital externo, o custo do não acordo era muito pequeno para JK, que encontrava-se forte nos dois níveis, mas sem interesse em políticas contracionistas.

Fonte: autor

II. 2ª Fase: De 1958 até 1967

A segunda fase do relacionamento do país com o FMI começa ainda no período de Juscelino, durante a segunda metade de seu governo. A partir de 1958 veio o aumento do custo de vida, o crescimento do endividamento externo e a recessão. No geral, a crise econômica brasileira era resultado da própria dinâmica do país. Contudo, o contexto internacional influenciou profundamente a sua piora. A recessão norte-americana de 1957-58 atingiu toda a América Latina, deteriorando os termos de troca do comércio internacional de forma prejudicial para os exportadores de produtos

primários. Assim, a conjuntura negativa norte-americana fez com que os investidores desse país tivessem mais prudência. O FMI passou a exigir o saneamento da economia brasileira para poder liberar novos empréstimos.

O primeiro acordo *stand-by* entre o Brasil e o FMI foi assinado em 1958. A equipe econômica, a exemplo do Governo Café Filho, era conservadora, com Lucas Lopes Ministro da Fazenda e Roberto Campos presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Com a escalada da inflação e o crescente déficit no balanço de pagamentos, o governo foi levado a recorrer ao Fundo.

Assim, em março de 1958, como condição para liberar um empréstimo de 37,5 milhões de DES solicitado ao Fundo, uma missão do FMI veio ao país e exigiu medidas rígidas de JK, como a contenção salarial, o desaquecimento econômico[5] e diminuição da inflação.

Algumas das medidas contidas no programa de estabilização de Lopes já haviam sido discutidas em março com uma missão do FMI, ainda sob a gestão do ministro José Maria Alkimin. O programa foi apresentado a Juscelino em meados de 1958, tendo seu início sido adiado pelo presidente até depois das eleições de outubro. O objetivo imediato era obter um empréstimo de US$ 300 milhões dos Estados Unidos para o qual o aval do FMI era um pré-requisito[6] .

Não obstante a crítica situação no balanço de pagamentos, o plano não foi totalmente implementado e Juscelino suspendeu as negociações com o FMI em junho de 1959. Assim como ocorreu com as políticas de Gudin, a contração monetária atingiu diversos setores, gerando forte oposição. Como condição para renovar o *stand-by*, o FMI pressionou por uma série de compromissos com a estabilização, assim como com a liberalização das importações, a eliminação de subsídios e a simplificação do sistema cambial. As medidas ortodoxas para controlar gastos colidiam com o Plano de Metas, ao qual Juscelino atribuía prioridade.

O rompimento com o Fundo pretendia não apenas obter apoio interno (nível II), mas também provocar Washington para agir de maneira mais positiva, já que os Estados Unidos negavam créditos solicitados pelo Brasil e esvaziavam a OPA – Operação Pan-Americana, onde queriam somente discutir projetos específicos, por cada país, se negando a discutir um plano econômico global.

Assim, Juscelino, com força no nível I, apostou na não necessidade de acordo com o Fundo para a continuidade de entrada de recursos externos no país, e resolveu jogar duro rompendo o acordo em junho de 1959.

Assim, nesta época, a direção que estava tomando a revolução cubana fazia com que o governo norte-americano mudasse a sua forma de conceber a cooperação

com os países latino-americanos. Esta conjuntura regional fez com que o Brasil recebesse empréstimos mesmo sem ter realizado os ajustes necessários e preconizados pelo Fundo Monetário Internacional. Verifica-se, portanto, que o custo do não acordo era maior para o próprio FMI do que para o Brasil.

Comparativamente à Argentina e ao Chile, que estavam submetidos a programas rigorosos do FMI no mesmo período, a atitude brasileira foi mais resistente ao Fundo. O presidente soube capitalizar a oposição ao FMI junto a setores nacionalistas, mas evitou uma atitude extremista. Sete meses após ter rompido com o FMI, o próprio Juscelino estava negociando com Eisenhower um modo de restaurar o acordo com o Fundo.

Esta tentativa de reconciliação refletiu o desejo do governo Kubitschek em atravessar a crise financeira até o próximo mandato presidencial. Evitaria tanto um conflito com o FMI e com os Estados Unidos, quanto um plano de estabilização contracionista. O confronto estaria em contradição com a crescente dependência de capital estrangeiro que caracterizou o período Juscelino e deslocaria demasiado à esquerda a coalizão de apoio a Juscelino.

Não obstante o significado limitado do rompimento com o FMI, o episódio gerou intenso debate no Congresso. A opção de ir ao Fundo causou embaraço político desde o episódio da suspensão das negociações durante o governo Juscelino em 1959. A oposição acusava o governo de irresponsabilidade na administração das contas externas, parecendo, em princípio, endossar a desaprovação do FMI às políticas brasileiras.

As relações com o FMI melhoraram sob o governo Jânio Quadros. Primeiro, o ambiente externo era favorável devido à nova ênfase na América Latina da “Aliança para o Progresso” sob a administração Kennedy. Segundo, Quadros implementou medidas ortodoxas que o FMI vinha demandando desde meados dos anos cinqüenta. O sistema cambial foi simplificado, desvalorizou-se em 100% a taxa de câmbio, os subsídios do trigo e petróleo foram cortados e a expansão de crédito foi colocada sob controle. Tais reformas serviram para conseguir a aprovação do FMI, dando assim a Quadros condições para renegociar a dívida brasileira, com força no nível I.

Durante os meses de maio e junho de 1961, Quadros teve sucesso em suas negociações com os credores internacionais. Assim, foi feito o anúncio de um empréstimo de mais de US$ 2 bilhões, incluindo US$ 300 milhões para novos financiamentos, juntamente com a consolidação da grande dívida com os Estados Unidos (Eximbank) e os bancos europeus (o Clube de Haia), bem como com as autoridades financeiras internacionais. De fato, os esforços de Quadros tiveram boa repercussão no exterior.

Cumpre ressaltar a preocupação do governo em não caracterizar as medidas acima como o resultado da imposição do FMI. O Governo não queria sofrer o desgaste de estar tomando medidas recessivas por determinação do Fundo, ferindo o sentimento de soberania nacional, em um período no qual o nacionalismo ainda tinha muita força no Congresso e entre a maioria da população (nível II).

De fato, havia um consenso entre a equipe econômica e o Fundo. O Brasil anunciou as medidas como unilaterais e, apenas então, requereu formalmente um acordo *stand-by*. O crédito foi concedido e o FMI liberou 160 milhões de DES e as obrigações com os credores europeus foram renegociadas.

Com a renúncia de Jânio, as relações Brasil e Estados Unidos deterioraram-se devido ao exame pelo Congresso da lei relativa à remessa de lucros do capital estrangeiro, que impedia a inclusão de reinvestimentos na base de cálculos de remessas. Pioraram ainda mais quando o governo federal tomou a decisão de cancelar as concessões de lavra de minério de ferro da empresa norte-americana *Hanna Corporation* e apoiou a desapropriação, por parte do Governo do Rio Grande do Sul, dos bens da Companhia Telefônica Nacional, subsidiária da empresa norte-americana *International Telephone and Telegraph (ITT)*. Isso levou o país a uma situação de fraqueza no nível I.

Para tentar amenizar essa situação de deterioração das relações Brasil e Estados Unidos e, sobretudo, acalmar os investidores norte-americanos, Goulart visitou aquele país em abril de 1962. Os resultados, contudo, não foram satisfatórios e aumentaram, desta forma, ainda mais, o desgaste do governo brasileiro. Em meados de janeiro de 1963, Goulart pediu ao FMI que enviasse uma missão ao Brasil, que foi recebida no final de janeiro. Em março, o Ministro das relações Exteriores Santiago Dantas visitou Washington com a finalidade de reescalonar os pagamentos relativos à dívida externa brasileira e obter auxílio financeiro. Contudo, a missão fracassou nos seus objetivos citados acima.

Portanto, o apoio externo desapareceu com a renúncia de Quadros em 1961 e com a deflagração de uma crise sucessória. O acordo *stand-by* com o FMI não foi renovado em 1962 e a renegociação da dívida ficou paralisada. O ceticismo da comunidade financeira internacional sobre as políticas econômicas de Goulart permaneceu mesmo após o novo governo ter adotado medidas de estabilização sob o Plano Trienal. O aval do FMI era considerado crucial na estratégia de San Tiago Dantas para a questão externa, tendo sido envidados consideráveis esforços para impressionar a missão do FMI no primeiro semestre de 1963.

Apesar destas políticas restritivas, as tentativas de Dantas e Furtado de obter o aval do FMI falharam. Portanto, fraco nos dois níveis, o Governo João Goulart

encontrava-se em uma situação muito difícil, pois, como demonstrado, o custo do não-acordo para o país era altíssimo.

O Governo militar que depôs o Presidente João Goulart, em março de 1964, começou sob o comando austero do General Castelo Branco, com os ministros Octavio Bulhões na Fazenda e Roberto Campos no Planejamento. Em novembro, foi divulgado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que defendia uma política de consolidação de dívida externa e de restauração do crédito do Brasil no estrangeiro, para amenizar as pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos e uma política de incentivo ao ingresso de capitais estrangeiros e de ativa cooperação técnica e financeira com agências internacionais. Tudo isto numa tentativa de reforçar a posição brasileira no nível I.

Em julho de 1964, o governo revogou a lei de remessas de lucros de 1962, que havia fixado um teto para as remessas (10% por ano do investimento original). A Revogação da lei era uma forma, segundo as autoridades econômicas nacionais, de atrair investimentos estrangeiros privados que melhorariam assim a balança de pagamentos. Castelo Branco defendeu também que uma maior aproximação com os investidores estrangeiros poderia ajudar a convencer o governo dos Estados Unidos e as agências internacionais – FMI, Banco Mundial e BID – que o Brasil defendia novamente a economia do "mundo livre".

Apesar de o governo deixar bastante clara a nova posição brasileira, os credores ainda não estavam plenamente confiantes. O Brasil até então não havia recebido nenhum compromisso por parte dos credores, embora tenha elaborado seu plano de estabilização sobretudo para agradar o FMI. A temática foi superada apenas no final de junho quando os Estados Unidos divulgaram um "Programa de Empréstimo" de US$ 50 milhões.

Em relação à dívida externa, o Brasil necessitava renegociar o programa de amortização. Castelo Branco procurou imediatamente escalonar a dívida. Em julho de 1964, os representantes brasileiros concordaram com um novo plano de pagamento, junto aos principais credores, incluindo Estados Unidos.

Apesar da renegociação da dívida ser urgente, era também indispensável atrair novos capitais estrangeiros. Apenas no início de outubro de 1964 é que começaram surgir sinais estimuladores. O Banco Mundial tinha sido favorável às novas políticas e divulgara a intenção de reiniciar seus empréstimos. Contudo, outras agências mutilaterais não haviam seguido o seu exemplo e até final de 1964 o Banco Mundial não havia formalizado o empréstimo.

Em fevereiro de 1965, os compromissos enfim passaram a multiplicar-se. O Banco Mundial anunciou uma gama de empréstimos. O FMI anunciou um acordo de

US$ 120 milhões e uma "linha de crédito" sob a qual o Brasil poderia sacar quando bem entendesse. Era uma decisão importante, pois significava a mais elevada classificação de crédito que o FMI podia oferecer e mostrava também que o Fundo estava de acordo com o PAEG.

O governo militar que depôs Goulart em 1964 conseguiu conter a explosão inflacionária, o crescente déficit no Balanço de Pagamentos. Os salários reais caíram até 1968, contribuindo no combate à inflação e redução dos gastos públicos. A forte repressão sobre os sindicatos e o suficiente apoio entre a classe média urbana permitiram ao novo regime complementar as medidas de estabilização com as necessárias reformas institucionais. As mudanças nas áreas fiscal e financeira, por exemplo, ajudaram a aumentar as receitas do governo e com isso, alcançar os objetivos de redução do déficit público. Por último, reprimiu-se qualquer oposição política mais radical a pretexto de restabelecer um "ambiente seguro" para o investimento do capital estrangeiro assim como do nacional. Todas essas medidas tornavam o país forte no nível II.

Afora o novo arcabouço institucional, o receituário ortodoxo não diferia significativamente de tentativas anteriores de estabilização. Subsídios e controle de preços foram eliminados, o crédito e a oferta de moeda controlados, o déficit público diminuído e a taxa de câmbio desvalorizada.

O novo regime político obteve apoio dos EUA e, conseqüentemente, dos organismos internacionais. Um acordo *stand-by* foi assinado com o FMI em 1965.

Não obstante uma maior afinidade com as autoridades militares, o FMI tinha críticas em relação à política econômica. Nunca concordou com a criação formal da indexação, que era parte de uma abordagem mais gradualista de combate à inflação. As negociações foram problemáticas no final de 1964, tendo sido assinado um acordo *stand-by* apenas em fevereiro de 1965.

O quadro III.3, a seguir, resume, de acordo com o modelo de Putnam, os principais acontecimentos desta segunda fase do relacionamento do Brasil com o Fundo Monetário Internacional.

Quadro III.3
Modelo de Putnam: Resumo da 2ª Fase

Período	Nível I	Nível II	Acordo	Comentários
Governo JK - 2ª fase (1958 - 1960)	Forte	Forte	*Acordo stand-by*, de março/58 a junho/59, sem cumprimento das condicionalidades por parte do país.	JK assinou um acordo *stand-by* em março/58, entretanto as reformas requeridas (desaquecimento econômico, contenção salarial, queda na inflação) não foram totalmente implantadas. Rompe-se o acordo em unho/59, pois para renovar o stand-by o FMI exige uma série de medidas como liberalização das importações, eliminação de subsídios e simplificação do sistema cambial. JK aposta no não acordo, pois a revolução cubana fazia com que os recursos externos com o patrocínio dos Estados Unidos continuassem sendo concedidos à América Latina. Assim, o custo do não acordo para o Brasil era pequeno. É importante observar que o próprio presidente JK não era favorável às medidas preconizadas pelo Fundo.
Governo Jânio Quadros (1961 - 1961)	Forte	Fraco	Acordo *stand-by*	As relações com o FMI melhoraram sob o governo Jânio Quadros. Primeiro, o ambiente externo era favorável devido à nova ênfase na América Latina da "Aliança para o Progresso" sob a administração Kennedy. Segundo, Quadros implementou medidas ortodoxas que o FMI vinha demandando desde meados dos anos cinqüenta. O sistema cambial foi simplificado, desvalorizou-se em 100% a taxa de câmbio, os subsídios do trigo e petróleo foram cortados e a expansão de crédito foi colocada sob controle. Tais reformas serviram para conseguir a aprovação do FMI, dando assim a Quadros condições para renegociar a dívida brasileira.É importante salientar que o governo Quadros tinha preocupação em não caracterizar as medidas adotadas como imposições do FMI. Somente após o anúncio das medidas é que o país requereu um acordo formal stand-by com o Fundo.
Governo João Goulart (1961 - 1964)	Fraco	Fraco	Não Houve	O apoio externo desapareceu com a renúncia de Quadros em 1961 e com a deflagração de uma crise sucessória. O acordo *stand-by* com o FMI não foi renovado em 1962 e a renegociação da dívida ficou paralisada. As políticas nacionalistas de Jango estavam totalmente em confronto com a política externa norte-americana e, consequentemente, do FMI. Apesar da necessidade e insistência do Governo João Goulart, cessaram a entrada de novos capitais, com a recusa do Fundo em conceder aval.
Governo Castelo Branco (1964 - 1967)	Forte	Forte	Acordo *stand-by em 1965*	Com o golpe militar, todas as medidas que contrariavam a comunidade financeira internacional foram revogadas. Com o PAEG, já em fevereiro/65, o Banco Mundial anunciou uma gama de empréstimos e o FMI anunciou um acordo de US$ 120 milhões e uma "linha de crédito" sob a qual o Brasil poderia sacar quando bem entendesse. Era uma decisão importante, pois significava a mais elevada classificação de crédito que o FMI podia oferecer e mostrava também que o Fundo estava de acordo com o PAEG.

Fonte: autor

III. 3ª Fase: De 1968 até 1982

A partir de 1967, já no Governo Costa e Silva, e, depois, no Governo Médici, com Delfim Netto no Ministério da Fazenda, inicia-se uma política econômica de forte sentido desenvolvimentista, com apoio em substancial aporte de capitais estrangeiros. Portanto, com a melhora da situação externa no fim dos anos sessenta e começo dos setenta, os acordos com o FMI tornaram-se menos importantes. A partir do primeiro choque do petróleo até o fim dos anos setenta, o FMI não desempenhou nenhum papel no equilíbrio das contas externas brasileiras.

Cumpre notar que já no final da década de sessenta o Brasil conseguiu acesso aos recursos dos euromercados o que tornava de certa forma prescindível o apoio de organismos multilaterais como o FMI.

O ano de 1973 foi de grande importância. A economia mundial aumentou aproximadamente 7% em termos de produto; houve uma maior pressão na demanda mundial, devido à escalada dos gastos militares norte-americanos na guerra do Vietnã e houve uma expansão do crédito bancário para o comércio internacional, devido tanto às inovações financeiras como o aparecimento do mercado de euromoedas.

Na esteira das inovações financeiras, expandia-se bastante o crédito para o comércio internacional, dando a entender de que o sistema financeiro internacional sustentado por bancos privados poderia substituir o sistema oficial multilateral construído em Bretton Woods.

Começa o Governo Geisel, em 1974, sob o impacto da primeira crise do petróleo, iniciada em outubro de 1973, que vai produzir uma generalizada recessão mundial. A estratégia econômica do novo Governo, com Mario Simonsen, no Ministério da Fazenda, e João Paulo Velloso, no Planejamento, é decididamente no sentido de sustentar o ritmo de desenvolvimento com endividamento externo. A abundante liquidez internacional, derivada do acúmulo de petrodólares, inicia uma época de fartos financiamentos bancários, que são utilizados, principalmente, pelos países em desenvolvimento.

A economia brasileira passou a sofrer, no início da década de 1980, um grave desequilíbrio macroeconômico caracterizado pelo elevado endividamento externo, inflação explosiva e perda do dinamismo.

Ainda durante o Governo Figueiredo, em 1979, eclode a 2ª crise do petróleo. O País sentiria ainda o impacto da política monetária norte-americana, a partir de 1979, que elevou brutalmente as taxas de juros internacionais

Diferentemente do que se seguiu ao primeiro choque, por volta de 1980 já se sentia os primeiros sinais de escassez do financiamento externo. A dificuldade para

renovar empréstimos podia ser observada, já que inexistia a disponibilidade dos credores internacionais para financiar um ajuste sem graves custos internos de curto prazo. Na proporção em que a comunidade financeira internacional deixava de confiar nos benefícios para as contas externas de políticas expansionistas adotadas a partir de 1979 pelo governo brasileiro, ficava mais difícil conseguir novos empréstimos para cobrir desequilíbrios no balanço de pagamentos.

Em vez de ajustar-se ao choque externo de 1979-80, a equipe econômica do presidente João Figueiredo tentou inicialmente um programa não ortodoxo. Delfim Netto, que substituiu Mário Henrique Simonsen no Ministério da Fazenda sob a promessa de estimular o crescimento, evitou uma redução na demanda agregada. Ir ao Fundo naquela altura parecia fora de questão.

Um amplo controle de preços e a prefixação da indexação para o câmbio e outros ativos financeiros, reverteriam supostamente as expectativas de inflação. Ao contrário dos anos de Furtado e Dantas, a comunidade empresarial apoiou a princípio. Mas, como no período de Goulart, a equipe econômica foi incapaz de deter a demanda por maiores salários. Isto refletiu a crescente influência dos sindicatos e da grande oposição civil, desta vez ao regime militar.

A inflação dobrou com a maxidesvalorização de 1979 e o impacto da nova lei salarial. A prefixação de metas não realistas para a desvalorização da taxa de câmbio e correção monetária incentivou a demanda especulativa por importações e bens duráveis, assim como para ativos em moeda estrangeira. Em função do desequilíbrio interno e da crescente pressão externa exercida pelos credores externos, verificou-se uma guinada da política econômica em dezembro de 1980.

As medidas anunciadas no final de 1980 estavam próximas dos padrões do FMI, mas nenhum acordo foi selado com o Fundo. Em termos de renegociação da dívida, provavelmente teria sido mais fácil para o Brasil recorrer ao FMI neste período. No entanto, as autoridades econômicas da época minimizaram a importância deste organismo. O custo político de ir ao Fundo pode ter sido uma explicação importante.

O que chama a atenção neste período é o fato de que o Brasil resistiu à alternativa de recorrer ao Fundo, reforçando, dessa forma, a tradição de administração relativamente autônoma de crises cambiais. O quadro abaixo, resume, de acordo com o modelo de Putnam, os principais acontecimentos desta terceira fase do relacionamento do país com o Fundo.

Quadro III.4
Modelo de Putnam: Resumo da 3ª Fase

Período	Nível I	Nível II	Acordo	Comentários
Governos Costa e Silva e Emílio Médici (1968 - 1973)	Forte	Forte	Não Houve	Com a melhora da situação externa no fim dos anos sessenta e começo dos setenta, os acordos com o FMI tornaram-se menos importantes. No final da década de sessenta o Brasil conseguiu acesso aos recursos dos euromercados o que tornava de certa forma prescindível o apoio de organismos multilaterais como o FMI. Assim, o custo do não acordo era inexistente.
Governo Geisel (1974 - 1978)	Forte	Forte	Não Houve	Quando Geisel assumiu a presidência, os anos do "milagre econômico" haviam ficado para trás e o país começava a viver um longo período de crise econômica. A crise do petróleo no final de 1973 atingiu profundamente o Brasil, que importava mais de 80% do petróleo que consumia. Apesar disso, o governo procurou evitar a recessão apostando no crescimento. O plano econômico elaborado pelo governo Geisel dava grande destaque ao papel do Estado como promotor do desenvolvimento. Em seu governo, empresas estatais como a Petrobrás, a Eletrobrás e a Embratel registraram grande crescimento. Isso gerou oposição de círculos empresariais privados, que criticavam o intervencionismo do Estado na política econômica e pediam a "desestatização" da economia.
Governo Figueiredo - 1ª fase (1979 - 1982)	Fraco	Fraco	Não Houve	Em 1979, eclode a 2ª crise do petróleo e o aumento brutal das taxas de juros norte-americanas, fazendo crescer, dessa forma, a dívida externa brasileira. A dificuldade em renovar empréstimos era grande, já que inexistia a disponibilidade dos credores internacionais para financiar um ajuste sem graves custos internos de curto prazo. Na proporção em que a comunidade financeira internacional deixava de confiar nos benefícios para as contas externas de políticas expansionistas adotadas a partir de 1979 pelo governo brasileiro, ficava mais difícil conseguir novos empréstimos para cobrir desequilíbrios no balanço de pagamentos. Devido ao desequilíbrio interno e à crescente pressão externa exercida pelos credores, foram anunciadas medidas no final de 1980, que estavam próximas dos padrões do FMI, mas nenhum acordo foi selado com o Fundo. Em termos de renegociação da dívida, provavelmente teria sido mais fácil para o Brasil recorrer ao FMI neste período. No entanto, as autoridades econômicas da época minimizaram a importância deste organismo. O custo político de ir ao Fundo pode ter sido uma explicação importante.

Fonte: autor

IV. 4ª Fase: De 1982 até o final do Governo Collor

Como se viu, durante 1981-82, o governo implementou um programa de estabilização, mas evitou ir ao FMI. Apenas em 1982, quando a crise externa se tornou crítica, após a moratória do México ocorrida em agosto, a situação tornou-se insustentável e a ida ao FMI foi apenas uma questão de tempo. O grau de envolvimento sem precedentes do FMI na política econômica brasileira durante 1983-84 justifica atenção especial, nesta que se definiu como sendo a 4ª fase do relacionamento do país com este organismo internacional.

Em 20 de novembro de 1982 foi anunciado oficialmente que um Programa iria ser encaminhado para análise do FMI. O Fundo condicionou o seu apoio a um acordo com os bancos. O Brasil submeteu quatro projetos para 125 bancos em janeiro e assinou, em 6 de janeiro de 1983, a primeira Carta de Intenção com o FMI. Nos 24 meses que se seguiram, 6 cartas de intenções foram analisadas pelo FMI. A troca constante de metas entre o governo brasileiro e os funcionários do FMI mostrava as dificuldades em adaptar a receita da instituição à economia brasileira.

Os ínfimos resultados da balança comercial nos dois primeiros meses de 1983 levaram a uma segunda carta de intenções, em 24 de fevereiro. A finalidade era a adaptação das metas de desempenho para 1983 ao novo "pacote" do governo.

Em maio de 1983, o FMI declarou que o Brasil não estava cumprindo o programa satisfatoriamente. O *Bank for International Settlements (BIS)* negou, em seguida, a renovação de empréstimo a ser pago em meados de julho. Foram necessárias sucessivas negociações durante o ano para adaptar o conceito de necessidades de financiamento utilizado pelo FMI às complexidades do setor público financeiro brasileiro e à existência de uma ampla dívida pública indexada.

Internamente, os custos da assistência externa ficaram explícitos. Primeiro, não havia ilusão sobre as condicionalidades: uma vez negociadas, esperava-se que as metas fossem alcançadas e nenhum tratamento especial seria dado. Segundo, a dificuldade em obter empréstimos adicionais, mesmo em quantias modestas, tornou evidente que os mercados financeiros não estariam acessíveis no curto prazo.

O governo sofreu pressões nas duas frentes. No plano interno, os argumentos da oposição contra o FMI e em favor de uma moratória repercutiram junto aos empresários. Externamente, o FMI condicionou um acordo à adoção de medidas severas com relação aos salários, que inspiraram o Decreto-Lei 2045 limitando a indexação do salário em 80% do índice geral de preços.

Em outubro, o impasse persistiu quando o Congresso rejeitou a lei salarial requerida pelo Fundo. Apenas quando a evidência de desaprovação completa pelos bancos e pelo FMI tornou-se clara, o governo e a oposição aceitaram as imposições. No começo de novembro, o Congresso aprovou uma solução de compromisso garantindo a plena indexação para os salários menores, e taxas abaixo da inflação para grupos de rendas mais altas, através do Decreto Lei nº 2065, mais severo que o DL 2024 rejeitado anteriormente[7] .

A aprovação do Decreto-Lei 2065 permitiu que um novo acordo fosse alcançado com o FMI em novembro. Em seguida, o Brasil negociou com o Clube de Paris, com um novo comitê de bancos comerciais e com bancos oficiais dos países industrializados. O resultado foi a rearticulação dos quatro projetos acordados anteriormente e novos empréstimos do Clube de Paris, do Banco Mundial e do FMI. Como antes, este último organismo teve um papel importante na coordenação do conjunto das negociações.

Em 1984, a restrição externa da economia brasileira foi amenizada sobretudo devido à recuperação econômica norte-americana. A quinta carta de intenções, de 15 de março, assim, traçava metas menos restritivas. Esta carta foi negociada sem grandes discussões e vigorou durante seis meses. No entanto, a quinta carta estimava que a taxa anual de inflação daquele ano seria semelhante à registrada em 1983. Desta forma,

em 28 de setembro por meio da sexta carta, foi necessário pedir revisão do teto inflacionário estipulado na carta anterior.

A partir de 1984, verificou-se uma menor disposição interna em acatar as recomendações de política do FMI. O cumprimento com folga dos objetivos externos propiciou ao Brasil uma posição de liquidez mais sólida e, consequentemente, algum poder de barganha (ao menos no curto prazo), na negociação externa. Ironicamente, a contrapartida interna da excepcional performance do balanço comercial foi a dificuldade em cumprir as metas monetárias. Assim, a decisão de recorrer ao Fundo foi, mais uma vez, uma resposta emergencial a uma crise de liquidez em vez de um compromisso de longo prazo com o ajustamento. Esta experiência sugere que a decisão de ir ao Fundo não implicou, necessariamente, uma determinação concomitante de adotar as políticas do FMI.

Portanto, a recuperação começada em 1984 mudou radicalmente as perspectivas com relação às restrições que a economia brasileira deveria sofrer nos anos seguintes. O Brasil mostrou capacidade para crescer, mesmo dentro de um contexto de crise da dívida. Essa perspectiva de crescimento econômico mudou também a forma de negociar entre Brasil e FMI. Assim, a vontade brasileira de permanecer negociando sob as mesmas regras vigentes nos momentos críticos da crise dava sinal de esgotamento. Pode-se perceber este fato na dificuldade de aprovar a sétima carta de intenções. A incapacidade do governo brasileiro para cumprir as metas mencionadas na sexta carta fez com que as negociações com o FMI fossem adiadas para o novo governo que assumiria em março de 1985. Todas as negociações com os bancos também foram suspensas até que o novo governo brasileiro regularizasse sua situação com o FMI.

O governo da Nova República manteve distante a missão do FMI durante todo o ano de 1985. As negociações para um novo acordo foram adiadas. Desta forma, o governo brasileiro poderia garantir sua independência com relação às recomendações do Fundo e, assim, adotar políticas fiscal e monetária mais frouxas que priorizassem o crescimento econômico. Tal atitude só foi possível devido aos superávites mensais da balança comercial, que possibilitavam que o país não dependesse tanto de novos recursos externos, e às constantes prorrogações de acordo com os bancos privados internacionais que, devido à situação externa positiva da economia do país, mostravam tolerância em relação aos problemas políticos brasileiros que dificultavam o restabelecimento das negociações com o FMI.

Prevaleceu, na realidade, uma estratégia oscilante ao longo dos cinco anos do governo Sarney. A fase inicial da gestão Dornelles tentou dar continuidade à política anterior. A boa posição das reservas deu algum tempo ao governo. Mas o desrespeito às metas do FMI impediu que o acordo ampliado fosse renovado. Diferentemente do

contexto de 1982-83, agora parecia possível prosseguir a negociação com os bancos sem a aprovação integral do FMI.

Portanto, durante o governo Sarney, as negociações começaram sob um contexto de força temporária do Brasil no nível I, com grande crescimento e superávites comerciais, não necessitando dinheiro novo para fazer frente ao serviço da dívida, mas fraco no nível II, com um novo governo começando seu mandato sem respaldo eleitoral. Percebendo o pequeno custo doméstico do não acordo, o ministro da fazenda adotou uma postura dura nas negociações internacionais e rejeitou, em setembro de 1985, um acordo prévio com o FMI, como pré-requisito para as negociações, causando uma interrupção nas negociações entre 1985 e 1986.

Por sua parte, o FMI também adotou uma postura dura, preferindo o não acordo, a um sem o seu monitoramento, sabendo que os bancos credores estariam satisfeitos, desde que o Brasil continuasse pagando os juros de sua dívida.

A ênfase em evitar o monitoramento do FMI ganhou maior força na gestão de Dílson Funaro. A tentativa era negociar diretamente com os bancos mantendo apenas as consultas anuais previstas no Artigo 4º do estatuto do Fundo. Concomitantemente, no plano interno, o Plano Cruzado tentava conter a inflação através de uma política heterodoxa de controle de preços.

Enquanto a posição das reservas e os indicadores macroeconômicos eram razoáveis, o Brasil teve sucesso no reescalonamento de suas obrigações. Em janeiro de 1986, o Brasil renegociou no Clube de Paris sem ter assinado um acordo padrão com o Fundo. Em setembro de 1986, foi feito um acordo sobre as amortizações devidas em 1985-86 e foram estendidas as linhas de crédito comercial e interbancária.

Com o Plano Cruzado II, o Brasil começou a demonstrar certa boa vontade para considerar políticas próximas às impostas pelo FMI. Entretanto, um acordo explícito com o Fundo não estava em suas negociações. O acordo com o Clube de Paris em janeiro de 1987 deu ao Brasil um novo impulso para começar a renovar as negociações com os bancos comerciais.

Em 20 de fevereiro de 1987, o Presidente José Sarney divulgou a suspensão por prazo indeterminado de todo e qualquer pagamento de juros relativos à dívida externa de médio e longo prazo com bancos comerciais estrangeiros, defendendo tal atitude como uma forma de defender as reservas internacionais do país e como uma nova fase no processo de renegociação da dívida externa.

Fraco no nível II pelo programa econômico incoerente e pela reação adversa da população à austeridade das políticas econômicas, e no nível I, pela drástica queda em suas reservas, o Brasil adotou uma postura muito dura. Foi uma estratégia dos negociadores brasileiros para forçar concessões por parte dos bancos. Entretanto, ao deixar claro que a moratória era um movimento temporário para proteger suas reservas

internacionais e evitar instabilidade política, os negociadores brasileiros estavam indicando os limites domésticos para sua movimentação na arena da renegociação da dívida (w*in-set)*.

Assim, o governo podia afirmar no nível I um desejo de cooperar com os bancos, mas só se a política doméstica e as circunstâncias econômicas permitissem, transformando a fraqueza doméstica em instrumento de barganha internacional.

O FMI, através dos bancos, respondeu á moratória com sanções, especialmente o congelamento do crédito comercial. Como as linhas de crédito diminuíram, as taxas de inflação e juros nas alturas, aumentaram as demandas pela retomada das negociações e fim da moratória.

As estratégias adotadas pelos dois lados continuaram aumentando o custo do não acordo para ambos levando-os a relaxar em suas imposições. As negociações arrastaram-se até novembro de 1987, quando um acordo interino foi firmado, no qual cada lado fez significantes concessões: o Brasil concordou em retomar o pagamento dos juros e consultar o FMI; e os bancos concordaram em não exigir um acordo formal com o Fundo e providenciar novos recursos para o país[8] .

Os negociadores brasileiros não poderiam ir muito longe e aceitar um acordo formal com o FMI, porque a probabilidade deste acordo ser ratificado no nível II era pequena. Por sua parte, o comitê de negociação dos bancos, orientado pelo FMI, e sob pressão de seus próprios membros, realizou um movimento cooperatório ao concordar em não exigir uma aprovação formal por parte do FMI antes de assinar o acordo da dívida.

Durante a gestão Bresser Pereira, a moratória esteve associada aos propósitos de mudança nos termos da renegociação da dívida de forma a obter uma redução no estoque do débito e um alívio nos fluxos de pagamentos. Embora isso evitasse a manutenção de um acordo convencional com o FMI, havia uma tentativa de chegar a uma solução de compromisso com o Fundo em termos diferentes. O acordo com o FMI estaria subordinado a uma proposta mais ampla de consolidação da dívida externa. No plano interno também se tentou um ajuste heterodoxo complementado com uma proposta de reforma nas finanças públicas de forma a enfrentar a crise fiscal do Estado.

A Assembléia Constituinte aprovou o mandato de cinco anos para Sarney, em março de 1988. Em função disso a posição política se fortaleceu no nível II e Sarney deu luz verde às políticas de austeridade e às consultas com o FMI. Esses movimentos facilitaram a finalização do acordo no nível I. As negociações se completaram rapidamente na medida em que o custo do não acordo aumentava para ambos os lados. Os negociadores aceitaram fazer concessões que seriam ratificadas no nível II.

A entrada de Maílson da Nóbrega marcou um retorno à negociação convencional. A moratória foi suspensa e procedeu-se ao pagamento de US$ 1 bilhão de juros aos credores no final de 1987. Evitou-se o elevado grau de monitoramento do biênio 1983/84, associado a um regime de vinculação automática dos recursos do Fundo e dos bancos credores. De outro lado, o FMI manteve um papel de "supervisor" da política econômica, uma vez que seu aval continuou sendo um parâmetro importante para a comunidade financeira internacional. Contudo, na ausência de um ajuste interno, foi impossível cumprir as metas e renovar este acordo em 1989. Em julho de 1989, em meio a uma crise cambial, o Brasil decretou nova moratória, suspendendo o pagamento dos juros aos bancos credores. Com a suspensão do pagamento de juros e a expectativa em relação à entrada de uma nova administração, a negociação externa entraria em compasso de espera.

Durante a administração Sarney, as estratégias oscilaram entre conciliação e confrontação com a comunidade financeira. Isto gerou, respectivamente, maior ou menor disposição de realizar acordos com o FMI.

Na estratégia conciliatória, um acerto com o FMI se tornava uma forma de aquisição de credibilidade, e portanto deveria anteceder as principais fases do ajuste; na estratégia confrontacional, o acordo deveria ser selado num segundo momento, depois que a credibilidade tivesse aumentado em virtude do êxito, presumivelmente rápido, no combate antiinflacionário[9] . O ajuste interno cumpria funções distintas, porém essenciais em ambas estratégias; na de conciliação, tratava-se de assegurar o cumprimento dos termos compromissados; e na de confronto, de fortalecer as autoridades internamente, aumentando seu poder de barganha na negociação externa. Porém, em nenhuma delas chegou a funcionar; sob este aspecto, a resistência à implementação do ajuste interno persistiu sob a democracia e sob ambas as estratégias; a resistência ao FMI revela, portanto, um fenômeno mais profundo relacionado à dificuldade interna do ajuste e não apenas a dificuldades inerentes às relações Brasil-FMI[10] .

O Plano Collor teve objetivos e estratégias constantes, que estavam de acordo com o receituário do FMI, tais como ajustamento fiscal, privatização, liberalização comercial e diminuição da dívida externa.

As circunstâncias das negociações com o FMI na administração Collor foram distintas daquelas do governo Sarney. Dois aspectos merecem destaque no plano externo. De um lado, alteraram-se os termos de renegociação do débito antigo através da divulgação e aplicação inicial no México do Plano Brady. De outro, reabriu-se o mercado internacional de crédito voluntário através de aplicações em bolsas, colocação de bônus e *commercial papers* e alguma recuperação do investimento direto.

No caso de Collor, o poder de barganha brasileiro foi moldado inicialmente pelo contexto de forte expectativa positiva em relação ao novo governo. A posição brasileira era naquele momento forte no nível I (eram grandes as expectativas positivas em relação ao rumo que seria dado à economia do país) e forte também no nível II (Collor inicia o mandato com muita força política).

Partindo dessa situação, Collor adotou uma posição não negociadora. Ainda que justificada pela prioridade dada às questões internas, tal postura enfraqueceu o governo, tanto no nível I como no nível II, na medida em que com o passar do tempo o plano econômico foi-se esvaziando e as expectativas externas se revertendo.

Numa posição enfraquecida e com os custos do não acordo aumentando em decorrência das pressões e sanções externas, o governo aceitou negociar e antecipar o pagamento dos juros atrasados. No estágio seguinte, já com uma nova equipe econômica e após a apresentação da nova proposta brasileira, os bancos exigiram um programa com o FMI. O Brasil que continuava numa posição fraca em ambos os níveis aceita a exigência e trata de negociar um acordo com o Fundo.

Num terceiro momento, o fechamento do acordo com o FMI e com o Clube de Paris dá força ao governo na negociação. Entretanto, o não cumprimento das metas estabelecidas reverteria as expectativas positivas em relação ao acordo com o Fundo enquanto instrumento de barganha. No nível II, a posição do governo se enfraquecia cada vez mais diante da crise política que se instalava. No entanto, essa mesma crise que enfraqueceu o governo no nível II, contrabalançou os efeitos negativos no nível I, do não cumprimento das metas do Fundo. Isto é, a incerteza em relação ao futuro do acordo preocupou mais os banqueiros do que o descumprimento do programa do FMI. Assim, os bancos e governo brasileiro chegaram a um acordo em princípio.

No plano interno, a plataforma de Collor enfatizava a abertura e modernização da economia e priorizava a eliminação do déficit público, expressando um crescente consenso de que tal medida seria imprescindível para estabilizar a economia. Tais fatores reforçavam a noção de que era necessário normalizar as relações com a comunidade financeira internacional e diminuíam o potencial de desacordo com o Fundo.

Em conformidade com o Plano Brady, o acerto com o FMI poderia anteceder o acordo com os bancos credores e, desde o início, as negociações se mostraram relativamente mais fáceis do que nos anos oitenta. Persistiram, contudo, as dificuldades internas. O fracasso do Plano Collor 1 e o conseqüente recrudescimento da inflação obrigaram a reelaboração das metas.

A retomada mais efetiva das negociações só ocorreu depois do Plano Collor 2 e da mudança de equipe econômica. Durante a gestão do Ministro Marcílio Marques Moreira prevaleceu uma estratégia conciliatória para a qual o acordo com o FMI constituía uma peça importante. Inverteu-se a seqüência de prioridades da primeira

fase da administração Collor na qual se intentou lograr ganhos antiinflacionários significativos para então passar à negociação externa. Pelo contrário, a fase Marcílio seria precisamente caracterizada pelo gradualismo no combate à inflação, para cujo sucesso o acerto externo representava um dos ingredientes fundamentais. Do lado do FMI, verificou-se um apoio considerável à política econômica, dada a precariedade das contas públicas e a incerteza quanto aos resultados a serem obtidos.

A política econômica adotada por Marcílio Marques Moreira apresentaria, contudo, limitações sérias. A estratégia de juros elevados, responsável em parte pelo volumoso ingresso de recursos externos e pela contenção da demanda interna, acarretou problemas. O forte influxo de divisas vinha se constituindo no principal fator de expansão da base monetária, secundado pela liberação dos cruzados. Para tentar evitar aumento excessivo da liquidez, o governo foi obrigado a colocar maior volume de títulos no mercado, elevando a dívida pública e os encargos daí decorrentes. Com a crise política que culminou com o *impeachment* de Fernando Collor, verificou-se uma deterioração do quadro econômico, obrigando a novo período de espera para a retomada das negociações com o FMI. O quadro a seguir resume os principais acontecimentos desta quarta fase do relacionamento do país com o Fundo, sob a ótica do modelo de Putnam.

Quadro III.5
Modelo de Putnam: Resumo da 4ª Fase

Período	Nível I	Nível II	Acordo	Comentários
Governo Figueiredo - 2ª fase (1982 - 1984)	Fraco	Fraco	Foram assinadas seis cartas de intenção.	O Governo Figueiredo necessitou da assistência do FMI para negociar com os grandes bancos norte-americanos e com os demais bancos credores. A participação do Fundo não somente permitiu o aporte de recursos daquela Instituição, como, também, representou o cumprimento de condição essencial para angariar o apoio da comunidade financeira internacional. A troca constante de metas entre o governo brasileiro e o FMI mostrava as dificuldades em adaptar a receita da instituição à economia brasileira. O governo sofreu pressões nos dois níveis. No plano interno, os argumentos da oposição contra o FMI e em favor de uma moratória repercutiram junto aos empresários. Externamente, o FMI condicionou um acordo à adoção de medidas severas com relação aos salários. Em 1984, com a menor restrição externa devido à recuperação econômica norte-americana, verificou-se uma menor disposição interna em acatar as recomendações de política do FMI. Esta experiência sugere que a decisão de ir ao Fundo não implicou, necessariamente, uma determinação de adotar as políticas do FMI, mas sim uma resposta emergencial a uma crise de liquidez.
Governo Sarney (1985 - 1989)	Entre 85/86 houve força temporária do Brasil no nível I, com grande crescimento e superávites comerciais.A partir de 87 tornou-se fraco no nível I, pela drástica queda em suas reservas.	Entre 85/86 estava fraco no nível II, com um novo governo começando seu mandato sem respaldo eleitoral. A partir de 87 continuou fraco no nível II pelo programa econômico incoerente e pela reação adversa da população à austeridade das políticas econômicas.	Acordo *stand-by* em fevereiro de 1988	o Brasil decretou duas moratórias externas no Governo Sarney: uma em fevereiro de 1987, outra em julho de 1989. A falta de credibilidade do Governo, a deficiente política fiscal e a escalada inflacionária impediram novo acordo com o Fundo. As estratégias oscilaram entre conciliação e confrontação com a comunidade financeira. Isto gerou, respectivamente, maior ou menor disposição de realizar acordos com o FMI. Na estratégia conciliatória, um acerto com o FMI se tornava uma forma de aquisição de credibilidade, e portanto deveria anteceder as principais fases do ajuste; na estratégia confrontacional, o acordo deveria ser selado num segundo momento, depois que a credibilidade tivesse aumentado em virtude do êxito, presumivelmente rápido, no combate antiinflacionário. Por fim, e independentemente da estratégia adotada, aumentou o grau de flexibilidade do FMI com relação ao desenho do programa de estabilização a ser implementado, ainda que, do ponto de vista da definição das metas, tenha continuado a prevalecer a metodologia de programação financeira do Fundo. O governo utilizou sua fraca posição para limitar seu - *win-set*
Governo Collor (1990 - 1991)	No início do governo Collor, a posição brasileira era forte no nível I (eram grandes as expectativas positivas em relação ao rumo que seria dado à economia do país). Logo em seguida, com o fracasso de seu plano econômico e com os casos de corrupção tornou-se fraco no nível I.	No início do governo Collor, a posição brasileira era forte também no nível II (Collor inicia o mandato com muita força política). Com o fracasso de seu plano econômico e com os casos de corrupção tornou-se fraco também no nível II.	Tentativa de negociação de acordo com o Fundo.	Com força nos dois níveis no início de seu governo, Collor adotou uma posição não negociadora. Ainda que justificada pela prioridade dada às questões internas, tal postura enfraqueceu o governo, nos dois níveis, na medida em que com o passar do tempo o plano econômico fracassou e as expectativas externas se reverteram. Numa posição enfraquecida e com os custos do não acordo aumentando em decorrência das sanções externas, o governo aceitou negociar e antecipar o pagamento dos juros atrasados. Com uma nova equipe econômica e uma nova proposta, os bancos exigiram um programa com o FMI. O Brasil que continuava numa posição fraca em ambos os níveis aceitou a exigência. Apesar de extremamente fraco no nível II diante da crise política que se instalava, essa mesma crise contrabalançava seus efeitos negativos no nível I. Ou seja, a incerteza em relação ao futuro do acordo preocupou mais os banqueiros do que o descumprimento do programa do FMI. Assim, os bancos e governo brasileiro chegaram a um acordo em princípio. Com o impeachment de Collor, há novo período de espera para a retomada das negociações com o FMI.

Fonte: autor

V. 5ª Fase: Do Plano Real aos dias atuais

Nos anos 90, inverteu-se a situação da década anterior, de escassez de recursos no mercado financeiro internacional. Este último passou, novamente, a disponibilizar recursos crescentes para os países menos desenvolvidos, agora denominados como "mercados emergentes", a partir da atuação dos chamados novos investidores institucionais (entre outros, os fundos de pensão e os fundos mútuos de investimento dos países desenvolvidos).

Entretanto, esses recursos já não eram, fundamentalmente, de longo prazo, como aqueles disponíveis nos anos 70; ao contrário, assumem a forma predominante de empréstimos e aplicações de curto prazo, em títulos de governos e nos mercados de ações, num ambiente caracterizado por uma grande instabilidade e volatilidade, decorrentes da extrema desregulação dos mercados financeiros.

Desse modo, foi nesse novo cenário político-econômico que se iniciou no Brasil, a partir de fins de 1993, durante o governo de Itamar Franco, a implantação do "Plano de Estabilização Econômica", mais tarde rebatizado como "Plano Real", conforme a designação da nova moeda.

O intuito maior da primeira etapa foi o de influenciar as expectativas dos diversos agentes econômicos, no sentido de assegurar um "estado de confiança" positivo com relação à nova moeda que viria a ser criada.

A segunda etapa, de criação e adoção da URV, a partir de março de 1994, possibilitou a eliminação da inflação inercial, através de uma troca de regime monetário que não trouxe para a nova moeda as antigas pressões inflacionárias presentes na velha – ao contrário, portanto, dos diversos congelamentos de preços tentados em planos anteriores.

Com a extinção da URV e a criação do Real iniciou-se a fase decisiva do Plano. Logo nos primeiros meses de vigência da nova moeda ficou claro que a estabilização se apoiaria, fundamentalmente, na ampliação da abertura comercial – queda das alíquotas de importação, iniciada desde o Governo Collor – e na sobrevalorização do Real frente ao Dólar; ambas permitindo um enorme crescimento das importações, peça chave para manter os preços internos estabilizados. A garantia do real forte, por sua vez, estaria apoiada, no curto prazo, em um grande volume de reservas constituído, principalmente, ao longo do ano de 1993 e no 1º semestre de 1994, e a médio prazo na entrada de capitais estrangeiros, em especial capitais voláteis em busca de ganhos imediatos, através de aplicações especulativas nos mercados financeiros e nas bolsas de valores.

Os crescentes saldos negativos na balança comercial, decorrentes dessa estratégia, nunca foram considerados como um problema pelas autoridades econômicas

oficiais. Muito pelo contrário, segundo elas, os mesmos seriam financiados, com relativa tranqüilidade, pela entrada desses capitais estrangeiros, através de empréstimos, investimentos diretos e investimentos em carteira (ações, títulos do Governo, etc.); que possibilitariam inclusive, ao longo do tempo, o crescimento das reservas em poder do Banco Central. Além disso, o processo de privatização em curso, com uma maior flexibilização para a participação de capitais estrangeiros, constituiria-se também num elemento essencial de toda essa política.

Nesse novo cenário, de globalização financeira e hegemonia liberal, os "mercados emergentes", no plano interno, tiveram que desregulamentar as atividades econômicas para permitir a participação dos capitais privados nacionais e estrangeiros, privatizar sua empresas estatais e realizar reformas estruturais, de caráter liberal: previdência social, administrativa e trabalhista.

Claramente, a expectativa do Governo era a de que a conjuntura internacional favorável, com grande liquidez nos mercados financeiros, permaneceria por um longo período, dando-lhe tempo, segundo a sua lógica, para realizar as diversas reformas preconizadas. Essas últimas ajustariam estruturalmente o Estado brasileiro – com a realização das reformas administrativa e da previdência e a alienação das empresas estatais – e propiciariam o crescimento vertiginoso da competitividade da economia brasileira, através da redução do chamado "custo Brasil" – com a quebra dos monopólios estatais, a mudança do conceito de empresa nacional, a privatização dos serviços públicos e a reforma da legislação trabalhista. Quando tudo isso ocorresse, haveria um crescimento das exportações, maior equilíbrio na Balança Comercial, menor dependência dos capitais especulativos, finanças públicas equilibradas e um novo ciclo de crescimento econômico auto-sustentado.

No entanto, a partir da crise do México, em dezembro de 1994, com a fuga de capitais daquele país e a crise cambial que nele se instalou, com a queda abrupta de suas reservas, implicou também num movimento de saída de capitais da Argentina e do Brasil, que colocou em questão a possibilidade de manutenção do Plano Real.

Posteriormente, a "crise da Ásia" em 1997 reiterou, de forma ampliada e mais abrangente, as fragilidades de todas as políticas de estabilização apoiadas por capitais de curto prazo. Com a crise ocasionada pela moratória russa em agosto de 1998, o país se viu obrigado a retornar ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em novembro desse mesmo ano, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso.

A diferença, com relação aos anos 80, ou mesmo no que se refere ao México, aos países da Ásia e à Rússia, é que o "socorro" financeiro, dessa feita, foi uma tentativa de se antecipar ao colapso da economia brasileira, claramente em curso a partir da crise russa, que acabaria por desembocar numa crise cambial aguda, com a decretação

inevitável de uma moratória. Pesou, nessa decisão dos países desenvolvidos e das instituições financeiras internacionais, a defesa dos seus interesses no Brasil e o receio do agravamento da grande instabilidade nos mercados financeiros. Ou seja, o custo do não acordo era extremamente alto para as instituições financeiras internacionais.

Com isso, a ida ao FMI se constituiu num passo "natural" dessa trajetória do Plano Real. Assim, comprometeu-se o governo, no memorando assinado por ambas as partes, em manter a política cambial, ampliar a abertura comercial, acelerar as privatizações e a aprovação das reformas liberais, e realizar um programa de ajuste fiscal para três anos (1999/2001), assumindo metas com relação a obtenção de superávits primários fiscais e o pagamento de juros.

Desse modo, diferentemente dos anos 80, quando o FMI exigiu do Brasil grandes saldos na Balança Comercial para pagar a sua dívida externa, determinava-se agora uma abertura comercial e financeira irrestritas.

O acordo assinado no final de 1998 tinha supostamente um objetivo básico: viabilizar, com os recursos do FMI e de outras fontes oficiais, a defesa do regime de taxas de câmbio fixas que vigorava no Brasil desde 1995. Para tanto, a estratégia acordada com o FMI era basicamente a do ajuste rápido das contas públicas brasileiras, percebidas como sendo o "calcanhar-de-aquiles" que vinha minando a credibilidade do País junto aos investidores internacionais.

Dos quatro critérios de desempenho constantes do acordo de novembro, três estavam diretamente relacionados à política fiscal e apenas um à política monetária. De fato, o sucesso do acordo exigia uma mudança rápida das expectativas dos investidores em relação ao Brasil, que fosse capaz de trazer alívio imediato da pressão na esfera cambial. Isso ocorrendo, seria possível, ao longo de 1999, atingir-se as metas do acordo, desde que implementadas as medidas anunciadas pelo governo na área fiscal.

A confiança do mercado continuou a deteriorar em janeiro de 1999. Após fortes pressões sobre as reservas de divisas externas, entre 13 e 15 de janeiro de 1999 o Banco Central ampliou a banda de flutuação cambial, aumentou a freqüência de suas intervenções nos mercados à vista e de futuros e acabou por deixar que o real flutuasse livremente.

A mudança do regime cambial brasileiro forçou a uma nova negociação do programa econômico com o Fundo Monetário Internacional, no contexto do acordo *stand-by* acertado com a instituição em novembro de 1998.

O ponto mais importante a ser destacado nesse novo acordo do país com o Fundo é que, pela primeira vez na história de seu relacionamento com o FMI, o Brasil cumpriu todas as metas estabelecidas nos Memorandos Técnicos de Entendimento, não somente as metas fiscais (as mais importantes).

A partir de março de 2001, como reflexo de uma conjunção de fatores, tais como a desaceleração econômica dos Estados Unidos, Europa e Japão, o que reduziu o fluxo de dinheiro para os países menos desenvolvidos, como o Brasil, dificultando as exportações e reduzindo os investimentos estrangeiros no país, além da crise da Argentina e da falta de energia no Brasil, levou o país o real a sofrer sucessivas desvalorizações em relação ao dólar (chegando a mais de 30%), a qual comprometeu a produção das empresas e o crescimento do país. As medidas adotadas pelo Banco Central (intervenções no mercado com a venda de papel-moeda e títulos cambiais) não surtiram efeito e o as taxas de juros foram sendo paulatinamente elevadas.

Em março, o Banco Central elevou os juros básicos de 15,25% para 15,75%. Foi o suficiente para despertar reações de todos os lados e tumultuar o mercado financeiro, que passou a buscar proteção no dólar. Novos aumentos na taxa básica foram feitos nos meses seguintes até chegar aos 18,25% a.a., estabelecidos em junho de 2001.

Ao final de julho de 2001, a equipe econômica do Governo deu início a uma nova negociação com o FMI visando a prorrogação do atual acordo, que expiraria em dezembro de 2001. Assim, a elevação dos juros veio acompanhada de novas metas fiscais e estruturais, negociadas com o FMI.

O mais importante desta 5ª fase do relacionamento do Brasil com o FMI é o fato de que foi o período no qual houve maior influência desse organismo na política econômica do país. Além disso, o país cumpriu, pela primeira vez na história, todas as metas estabelecidas com o Fundo.

A questão principal é que, nessa negociação, iniciada em fins de 1998, o Fundo conseguiu impor ao país praticamente todas as suas exigências, sem qualquer reação mais forte por parte do país.

O processo em que se deu o acordo ao final de 1998 encontrou o país extremamente fragilizado no nível I (deficits no balanço de pagamentos, dependência extrema de capitais externos, fuga de capitais, etc), mas forte no nível II, pois o presidente Fernando Henrique Cardoso, detinha altos índices de popularidade (eleito no primeiro turno, maioria no Congresso).

Entretanto, um dos principais fatores de força do governo FHC foi o uso intenso do instrumento das Medidas Provisórias. Isso fez com que o Presidente negociasse com o FMI ostentando um grande *win-set* (força eleitoral, maioria no Congresso, Medidas Provisórias, além do apoio de grande parte da mídia).

Outro ponto importante a destacar foi a grande influência do pensamento oriundo do "Consenso de Washington", também denominado "neoliberal", e que estavam de acordo com a argumentação do FMI acima apresentada, no Brasil[11] . Os principais economistas que ascenderam a importantes posições públicas no país a partir da década de 90 são adeptos desse pensamento.

Portanto, o grupo que detinha o controle da área econômico-financeira do país era extremamente bem articulado com o sistema financeiro internacional e com os organismos internacionais, como Banco Mundial e FMI. Teve papel de destaque não somente da elaboração do Plano Real, mas ligou-se diretamente ao grupo de economistas que formulou o chamado Consenso de Washington.

Nesse sentido, verifica-se que todos os pontos convergiram para um amplo acordo com o Fundo. Não somente a conjuntura econômica levava o país para esse caminho, como também os “Negociadores Chefes” concordavam com as políticas a serem adotadas constantes nos Memorandos Técnicos de Entendimento.

O quadro a seguir resume, sob a ótica do modelo de Putnam, os principais acontecimentos desta quinta fase do relacionamento do país com o Fundo Monetário Internacional.

Quadro III.8
Modelo de Putnam: Resumo da 5ª Fase

Período	Nível I	Nível II	Acordo	Comentários
Governo Itamar Franco (1992 - 1994)	Forte	Fraco	Não Houve	Itamar assumiu o governo em um momento de grave crise política, sem grande apoio popular e com uma maioria frágil no Congresso, portanto fraco no nível II. Entretanto, governou em um período de relativa abundância de capitais para países emergentes. Deu início ao Plano Real que continha em sua essência vários dos preceitos do Consenso de Washington, o que recebeu apoio da comunidade financeira internacional, fazendo-o ter força relativa no nível I.
Governo FHC (1995 - 2002[1])	Fraco	Forte	Amplo acordo, com condicionalidades, tendo o país assinado sete Memorandos Técnicos de Entendimento com o Fundo.	Extremamente fragilizado no nível I (deficits no balanço de pagamentos, dependência extrema de capitais externos, fuga de capitais, etc), mas forte no nível II, pois o presidente Fernando Henrique Cardoso, detinha altos índices de popularidade (eleito no primeiro turno, maioria no Congresso, utilizando-se do instrumento das Medidas Provisórias) encontrou-se em uma posição desvantajosa perante o FMI. E para agravar a situa ção ele possuía um grande Win-Set, de conhecimento dos técnicos do FMI.Nesse sentido, verifica-se que todos os pontos convergiram para um amplo acordo com o Fundo. Não somente a conjuntura econômica levava o país para esse caminho, como também os “Negociadores Chefes” concordavam com as políticas a serem adotadas constantes nos Memorandos Técnicos de Entendimento.

[1] Deverá terminar seu mandato em dezembro de 2002.

Conclusão

Na primeira fase não houve qualquer acordo com o FMI. Durante o Governo Dutra o país vivia numa situação confortável no Balanço de Pagamentos, não necessitando de recursos externos. Também, como aliado dos Estado Unidos, e executando políticas simpáticas a esse país não havia necessidade da interferência do FMI. Assim, o custo do não acordo era extremamente pequeno para ambas as partes. Forte nos dois níveis, enquadrou-se na Situação 3 do modelo, na qual poderá produzir resultados mistos, dependendo dos custos do não-acordo.

Com relação ao governo Vargas, este não era bem visto pelo governo norte-americano, principalmente por suas posições nacionalistas. Ao mesmo tempo, Vargas, que tinha seu maior apoio no nível II exatamente nas classes trabalhadoras, jamais se submeteria às medidas econômicas preconizadas pelo FMI. Não havia condições de qualquer tipo de acordo. Fraco nos dois níveis, foi exemplo da Situação 2 do modelo, na qual o governo levará à linha dura no nível I, enquanto tenta tornar a fraqueza no nível II como uma força no nível I.

Apesar de alinhar-se aos Estados Unidos e concordar com as políticas preconizadas pelo Fundo, o governo de Café Filho não tinha força suficiente no nível II para bancar as políticas contracionistas preconizadas. Sua base de apoio, principalmente a elite paulista de banqueiros e produtores de café não lhe dariam mais sustentação. Assim, preferiu o não acordo. Refere-se à Situação 1 do modelo, a qual levará a uma estratégia de linha dura nas negociações no nível I.

Nos primeiros dois anos do governo de JK, qualquer política contracionista iria em confronto com sua plataforma de governo desenvolvimentista. Como ainda havia forte atração de capital externo, o custo do não acordo era muito pequeno para JK, que encontrava-se forte nos dois níveis, mas sem interesse em políticas contracionistas. Portanto, no modelo, ficou em situação idêntica ao governo Dutra, na Situação 3.

A participação do FMI se tornou mais importante na segunda fase, durante o período de dificuldades de estabilização que vai de 1958 até a renúncia de Jânio Quadros em 1961. JK assinou um acordo *stand-by* em março/58, entretanto as reformas requeridas (desaquecimento econômico, contenção salarial, queda na inflação) não foram totalmente implantadas. Rompe-se o acordo em junho/59, pois para renovar o *stand-by* o FMI exige uma série de medidas como liberalização das importações, eliminação de subsídios e simplificação do sistema cambial. JK aposta no não acordo, pois a revolução cubana fazia com que os recursos externos com o patrocínio dos Estados Unidos continuassem sendo concedidos à América Latina. Assim, o custo do não acordo para o Brasil era pequeno. É importante observar que o próprio presidente JK não era favorável às medidas preconizadas pelo Fundo. Durante essa parte do governo JK, ainda estava enquadrado na Situação 3, na qual o cumprimento do acordo depende dos custos do não acordo.

As relações com o FMI melhoraram sob o governo Jânio Quadros. Primeiro, o ambiente externo era favorável devido à nova ênfase na América Latina da “Aliança para o Progresso” sob a administração Kennedy. Segundo, Quadros implementou medidas ortodoxas que o FMI vinha demandando desde meados dos anos cinqüenta. O sistema cambial foi simplificado, desvalorizou-se em 100% a taxa de câmbio, os subsídios do trigo e petróleo foram cortados e a expansão de crédito foi colocada sob

controle. Tais reformas serviram para conseguir a aprovação do FMI, dando assim a Quadros condições para renegociar a dívida brasileira. É importante salientar que o governo Quadros tinha preocupação em não caracterizar as medidas adotadas como imposições do FMI. Somente após o anúncio das medidas é que o país requereu um acordo formal *stand-by* com o Fundo. O curto período de Jânio Quadros caracterizou-se, ao seu final, pela Situação 1, forte no nível I e fraco no nível II. Entretanto, é importante ressaltar que o próprio governo Jânio tinha interesse em implementar as medidas preconizadas pelo FMI.

O apoio externo desapareceu com a renúncia de Quadros em 1961 e com a deflagração de uma crise sucessória. O acordo *stand-by* com o FMI não foi renovado em 1962 e a renegociação da dívida ficou paralisada. As políticas nacionalistas de Jango estavam totalmente em confronto com a política externa norte-americana e, consequentemente, do FMI. Apesar da necessidade e insistência do Governo João Goulart, cessaram a entrada de novos capitais, com a recusa do Fundo em conceder aval. Com o golpe militar, todas as medidas que contrariavam a comunidade financeira internacional foram revogadas. Com o PAEG, já em fevereiro/65, o Banco Mundial anunciou uma gama de empréstimos e o FMI anunciou um acordo de US$ 120 milhões e uma "linha de crédito" sob a qual o Brasil poderia sacar quando bem entendesse. Era uma decisão importante, pois significava a mais elevada classificação de crédito que o FMI podia oferecer e mostrava também que o Fundo estava de acordo com o PAEG. O período de João Goulart enquadra-se na Situação 2 do modelo.

A terceira fase vai do governo de Costa e Silva a 1972. Com a melhora da situação externa no fim dos anos sessenta e começo dos setenta, os acordos com o FMI tornaram-se menos importantes. No final da década de sessenta o Brasil conseguiu acesso aos recursos dos euromercados o que tornava de certa forma prescindível o apoio de organismos multilaterais como o FMI. Assim, o custo do não acordo era inexistente. Quando Geisel assumiu a presidência, os anos do "milagre econômico" haviam ficado para trás e o país começava a viver um longo período de crise econômica. A crise do petróleo no final de 1973 atingiu profundamente o Brasil, que importava mais de 80% do petróleo que consumia. Apesar disso, o governo procurou evitar a recessão apostando no crescimento. O plano econômico elaborado pelo governo Geisel dava grande destaque ao papel do Estado como promotor do desenvolvimento. Em seu governo, empresas estatais como a Petrobrás, a Eletrobrás e a Embratel registraram grande crescimento. Isso gerou oposição de círculos empresariais privados, que criticavam o intervencionismo do Estado na política econômica e pediam a "desestatização" da economia. Portanto, os governos militares até Geisel estavam de acordo com a Situação 3 do modelo, com força nos dois níveis, no qual a negociação

depende dos custos do não-acordo.

Em 1979, eclode a 2ª crise do petróleo e o aumento brutal das taxas de juros norte-americanas, fazendo crescer, dessa forma, a dívida externa brasileira. A dificuldade em renovar empréstimos era grande, já que inexistia a disponibilidade dos credores internacionais para financiar um ajuste sem graves custos internos de curto prazo. Na proporção em que a comunidade financeira internacional deixava de confiar nos benefícios para as contas externas de políticas expansionistas adotadas a partir de 1979 pelo governo brasileiro, ficava mais difícil conseguir novos empréstimos para cobrir desequilíbrios no balanço de pagamentos. Devido ao desequilíbrio interno e à crescente pressão externa exercida pelos credores, foram anunciadas medidas no final de 1980, que estavam próximas dos padrões do FMI, mas nenhum acordo foi selado com o Fundo. Em termos de renegociação da dívida, provavelmente teria sido mais fácil para o Brasil recorrer ao FMI neste período. No entanto, as autoridades econômicas da época minimizaram a importância deste organismo. O custo político de ir ao Fundo pode ter sido uma explicação importante. Caracterizou-se na Situação 2 do modelo, fraco nos dois níveis.

A Quarta fase vai da segunda metade do Governo Figueiredo até o *impeachment* de Collor. O Governo Figueiredo necessitou da assistência do FMI para negociar com os grandes bancos norte-americanos e com os demais bancos credores. A participação do Fundo não somente permitiu o aporte de recursos daquela Instituição, como, também, representou o cumprimento de condição essencial para angariar o apoio da comunidade financeira internacional. A troca constante de metas entre o governo brasileiro e o FMI mostrava as dificuldades em adaptar a receita da instituição à economia brasileira. O governo sofreu pressões nos dois níveis. No plano interno, os argumentos da oposição contra o FMI e em favor de uma moratória repercutiram junto aos empresários. Externamente, o FMI condicionou um acordo à adoção de medidas severas com relação aos salários. Em 1984, com a menor restrição externa devido à recuperação econômica norte-americana, verificou-se uma menor disposição interna em acatar as recomendações de política do FMI. Esta experiência sugere que a decisão de ir ao Fundo não implicou, necessariamente, uma determinação de adotar as políticas do FMI, mas sim uma resposta emergencial a uma crise de liquidez. Enquadrou-se na Situação 2 do modelo, tendendo a endurecer no nível I enquanto tenta tornar a fraqueza no nível II, uma força no nível I.

O Brasil decretou duas moratórias externas no Governo Sarney: uma em fevereiro de 1987, outra em julho de 1989. A falta de credibilidade do Governo, a deficiente política fiscal e a escalada inflacionária impediram novo acordo com o Fundo. As estratégias oscilaram entre conciliação e confrontação com a comunidade

financeira. Na estratégia conciliatória, um acerto com o FMI se tornava uma forma de aquisição de credibilidade, e portanto deveria anteceder as principais fases do ajuste; na estratégia confrontacional, o acordo deveria ser selado num segundo momento, depois que a credibilidade tivesse aumentado em virtude do êxito, presumivelmente rápido, no combate antiinflacionário. Por fim, aumentou o grau de flexibilidade do FMI com relação ao desenho do programa de estabilização a ser implementado, ainda que, do ponto de vista da definição das metas, tenha continuado a prevalecer a metodologia de programação financeira do Fundo. O governo utilizou sua fraca posição para limitar seu *win-set*.

Com força nos dois níveis no início de seu governo, Collor adotou uma posição não negociadora. Ainda que justificada pela prioridade dada às questões internas, tal postura enfraqueceu o governo, nos dois níveis, na medida em que com o passar do tempo o plano econômico fracassou e as expectativas externas se reverteram. Numa posição enfraquecida e com os custos do não acordo aumentando em decorrência das sanções externas, o governo aceitou negociar e antecipar o pagamento dos juros atrasados. Com uma nova equipe econômica e uma nova proposta, os bancos exigiram um programa com o FMI. O Brasil que continuava numa posição fraca em ambos os níveis aceitou a exigência. Apesar de extremamente fraco no nível II diante da crise política que se instalava, essa mesma crise contrabalançava seus efeitos negativos no nível I. Ou seja, a incerteza em relação ao futuro do acordo preocupou mais os banqueiros do que o descumprimento do programa do FMI. Assim, os bancos e governo brasileiro chegaram a um acordo em princípio. Com o *impeachment* de Collor, há novo período de espera para a retomada das negociações com o FMI.

A última fase inicia-se com a elaboração do Plano Real e prossegue até os dias atuais. Itamar assumiu o governo em um momento de grave crise política, sem grande apoio popular e com uma maioria frágil no Congresso, portanto fraco no nível II. Entretanto, governou em um período de relativa abundância de capitais para países emergentes. Deu início ao Plano Real que continha em sua essência vários dos preceitos do Consenso de Washington, o que recebeu apoio da comunidade financeira internacional, fazendo-o ter força relativa no nível I.

O presidente Fernando Henrique Cardoso encontrou-se extremamente fragilizado no nível I (deficits no balanço de pagamentos, dependência extrema de capitais externos, fuga de capitais, etc), mas forte no nível II, pois detinha altos índices de popularidade (eleito no primeiro turno, maioria no Congresso, utilizando-se do instrumento das Medidas Provisórias) deparou-se em uma posição desvantajosa perante o FMI. E para agravar a situação ele possuía um grande *win-set*, de conhecimento dos técnicos do FMI. Nesse sentido, verifica-se que todos os pontos convergiram para um

amplo acordo com o Fundo. Não somente a conjuntura econômica levava o país para esse caminho, como também os "Negociadores Chefes" concordavam com as políticas a serem adotadas constantes nos Memorandos Técnicos de Entendimento.

Da análise dessas cinco fases observa-se que o único período no qual foram implementadas no país todas as políticas preconizadas pelo FMI, inclusive com o cumprimento de praticamente todas as metas, foi na quinta fase, mais precisamente após o Plano Real, com o Governo Fernando Henrique.

Observou-se também, que, de todos os períodos analisados, o único governo que se apresentou fraco no nível I e forte no nível II, foi o governo de Fernando Henrique Cardoso. Conforme aponta Putnam, ilustrado no item I.2 à página 18, pela Situação 4, quando um país estiver fraco no nível I e forte no nível II levará a concessões do negociador no nível I, desde que possa impor essas concessões à sua base doméstica. É exatamente o que tem ocorrido com o Brasil nos últimos anos.

Torna-se importante mencionar que, no caso do Brasil, o controle da sociedade sobre o seu representante no FMI é muito pequeno: a participação do Legislativo em tomadas de decisão é ínfima, assim como a participação da população junto ao Legislativo, nessas questões. O poder exercido pelo FMI é tão grande que invade a área de decisões políticas do País. Chama a atenção que estados e municípios não participem de tomadas de decisões que os afetam diretamente. Verifica-se, assim, um grande desequilíbrio de poder entre União e estados/municípios e entre Executivo, Legislativo e sociedade civil.

Assim, chega-se à conclusão de que quanto maior o limite imposto pelo contexto institucional interno aos termos da negociação externa, maior é o poder de barganha do agente nos fóruns de negociação. O espaço de decisões é reduzido não por conta do desejo do agente, mas sim porque ele se vê constrangido por legislação interna, aprovada democraticamente pelo Legislativo de seu país[12] . Se há o perigo do impasse, por outro lado o governo pode definir de antemão acordos considerados inaceitáveis, o que restringe a margem de manobra dos representantes do outro lado da mesa de negociação. Conforme nota Soares de Lima & Santos (1998), tanto do ponto de vista interno quanto externo, decisões tomadas pelo governo com o respaldo do Legislativo encerram maior credibilidade do que as que são produzidas sem qualquer consulta às instituições representativas. É importante lembrar que todos os Memorandos Técnicos de Entendimento assinados entre o Brasil e o FMI desde o acordo em novembro de 1998, não passaram pelo crivo do Congresso Nacional *ex ante*. Uma política negociada previamente com o Congresso é mais resistente a pressões para sua alteração do que decisões que dependem única e exclusivamente de pouquíssimos agentes. Portanto, a sugestão de aumentar a participação do Congresso no processo decisório em políticas,

de comércio exterior ou acordos com organismos internacionais contribui para o aperfeiçoamento do presidencialismo brasileiro, aumentando as perspectivas de eficácia de políticas tão fundamentais para o destino do país no mundo globalizado.

Este estudo, pelo contexto específico que lhe deu origem, não visava a produção de alternativas aos modelos e práticas do FMI. Mas a expectativa é que o debate crítico realizado tenha contribuído para identificar pistas importantes que possam eventualmente conduzir à produção de alternativas em diferentes condições políticas e econômicas.

O modelo utilizado para análise mostrou-se adequado ao tema estudado. O modelo de jogos em dois níveis possui como característica positiva o fato de ser um modelo específico para análise de negociações internacionais. Entretanto, mesmo havendo limite em suas aplicações, demonstra possuir instrumentos criativos para análise de casos específicos.

Essa perspectiva ressalta o fato de que as posições adotadas por atores nas negociações internacionais são produto de barganhas domésticas e que o curso de negociações internacionais, por sua vez, pode-se tornar um fator determinante também no contexto doméstico. A abordagem de jogos de dois níveis talvez possa oferecer mais elementos para o entendimento das questões tratadas nesses temas.

Para finalizar, torna-se imperioso mencionar que a dinâmica do mundo globalizado não mais permite inventar erros ou copiar acertos. Uma visão de futuro para o Brasil não passa pela adoção de modelos fixos de fora, mas sim de uma contínua adaptação criativa e de uma observação crítica permanente de experiências alheias. No Brasil, a eficácia da ação do governo começa por sua capacidade de disciplinar as relações externas.

Espera-se, seja qual for o caminho a ser trilhado, possa o Brasil, no início desse novo milênio, livrar-se das amarras que limitam, já por dois séculos, sua total independência e encontrar na democracia as condições necessárias para poder guiar seu próprio destino, observando elementares princípios de justiça social e de estabilidade econômica.

Bibliografia

BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington – A visão Neo-Liberal dos Problemas Latino-Americanos*. Cadernos da Dívida Externa, nº 6. São Paulo: PEDEX, 1994.

BESSERMAN VIANNA, Sérgio. *A Política Econômica do Segundo Governo Vargas*. Brasília: BNDES, 1986.

BESSERMAN VIANNA, Sérgio. Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.) *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Republicana: 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

LEHMAN, Howard P. & McCOY, Jeniffer L. *The Dynamics of the Two-Level Bargaining Game: The 1988 Brazilian Debt Negotiations*. World Politics, 44, 1992.

MALAN, Pedro S. *Relações Econômicas Internacionais do Brasil: 1945-1964.* História geral da Civilização Brasileira. São Paulo: Difel, 1984.

MAULER, Luciana de Assis. *A Negociação da Dívida Externa Brasileira, 1990/1994: Uma Análise sob o Enfoque dos Jogos de Dois Níveis.* Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro. PUC/RJ, 1997.

OLIVEIRA, Gesner. *Brasil-FMI: Frustrações e Perspectivas.* São Paulo: Bienal, 1993.

PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic os Two Level Games*. International Organizations, 42, MIT Press, 1988.

SOARES DE LIMA, Maria Regina e SANTOS, Fabiano. *Brazilian Congress and Foreign Trade Policy.* XXI Encontro da Latin American Studies Association (LASA). Chicago: 1998.

Notas

1 Oliveira, 1993.

2 Besserman Vianna, 1990.

3 Tanto Eugênio Gudin quanto Octávio Bulhões participaram em Bretton Woods e foram influenciados pela equipe do FMI. Gudin era próximo de Edward Bernstein, que era diretor da Divisão de Pesquisa do Fundo na época. Bulhões tinha sido um estudante de H. D. White.

4 Para a política americana com relação ao Brasil, ver Besserman Vianna, 1986 e Malan, 1984.

5 É importante registrar o extraordinário ritmo de crescimento econômico alcançado pelo Brasil, no Governo Kubitschek: 3,2% em 1956, 7,7% em 1957, 10,8% em 1958, 9,8% em 1959 e 9,4% em 1960. Esse crescimento se explica, principalmente, pelo grande volume de investimentos nacionais e estrangeiros realizados no período, em sua maior parte com recursos mobilizados dentro do País.

6 No início da década, o governo americano havia condicionado sua assistência financeira à observância dos padrões do FMI; Este requisito foi explicitado pelo governo americano quando o Brasil pleiteava empréstimos após terem fracassado nas negociações com o Banco Mundial (Oliveira, 1993).

7 Oliveira, 1993.

8 Lehman & MacCoy, 1992.

9 Mauler, 1997.

10 Mauler, 1997.

11 Batista, 1994.

12 Soares de Lima & Santos, 1998.

RECONSIDERING WESTPHALIA: CONTENDING PERSPECTIVES ON THE FUTURE OF THE NATION-SATE

Federico Merke

Resumo

Qual a relação entre o sistema de Estados westphaliano e o processo de globalização? O objetivo principal deste estudo é relacionar as duas questões e analisar o tipo de conexões que podem ser desenhadas e como a Teoria das Relações Internacionais é importante para tratá-los. O estudo está centrado em três perspectivas teóricas (liberalismo, realismo e teoria crítica) e oferece uma revisão da literatura e dos principais argumentos concernentes ao futuro do Estado westphaliano *vis-à-vis* do processo de globalização.

Abstract

What is the relation between Westphalian state system and the process of globalization? The main purpose of this essay is to link both issues and analyze which type of connections can be traced and how relevant IR Theory is in order to approach them. It focuses on three theoretical perspectives (liberalism, realism and critical theory) and offers a literature review of their main insights and arguments concerning the future of the Westphalian state *vis a vis* globalization process.

'[T]he old is dying and the new cannot be born; in this interregnum a great variety of morbid symptoms appear'

Antonio Gramsci [1]

I – Introduction

The main purpose of this essay is to investigate the undermining of the westphalian system in international relations in basic outline. Limitation of space dictate that this essay can only be a *tour d' horizon* of a large and complex subject in which a number of perspectives come up with different analysis and focus on different processes. Since the erosion of nation-states is directly linked with the widening and deepening of the process of globalization, this paper will focus on their relations and constitutive effects.

This analysis is framed within the set of global processes taking place in the international system. In this sense, the 'end of the state' idea is inscribed in an epochal situation that announces several 'ends' (of history, of man, of ideologies, etc.). Indeed, a quick review of the specialized literature tells us that we live in the 'post' era. Some students regard our time as being a 'post-industrial' society or a 'postmodern' condition, or that we should develop our studies under a 'post-positivist' epistemology in this 'post-cold war' period. Other say we live in a 'late capitalism' or that we are part of a

'late modernity'. Whatever the 'post' or 'late' they use, they come with similar statements about the 'undermining', 'undercutting', 'outflanking' or 'retreat' of the state. Indeed, during the last three decades, a debate has taken place about the role of the nation-state in the international system, especially its likelihood of survival in the setting of globalization. The increased roles of intergovernmental organizations, non governmental organizations and multinational corporations, added to the revolution in the transportation and communication systems have required countries to rethink their status as sovereign entities. It is clear from the IR literature that if there is an agent causing the erosion of the nation-state, that agent is globalization. However, and perhaps as the other face of globalization, nation-states are also eroded from below by nationalist groups that demand national self-determination, federal arrangements to obtain autonomy, or a mere recognition of their unique status before the central government.

In order to discuss this subject, this essay is developed in three sections. The first section offers a brief understanding of what we mean when we talk about a 'westphalian international sytem' and brings up some comments concerning the nature and scope of globalization. The second section approaches three broad theoretical perspectives, realism, liberalism and critical theory offering the main insights these theories come up with in order to understand the undermining of the nation-states *vis a vis* the process of globalization. The third section offers some critical comments about the theories here developed and put forward some concluding remarks that may help to understand the current condition of, and future perspective for, the nation-state.

II – The Westphalian order and the globalization disorder

In 1648, with the signing of the treaties of Münster and Osnabrück that concluded the Thirty Years' War (1618-48) the Westphalian order came into existence in Europe. Although the peace treaties do not show much evidence for the claim that Westphalia is the crucial turning point in the emergence of sovereignty, they represent a long running process in which the European political system became fragmented and inhabited by 'sovereign' states. Westphalia did not create a change of system overnight, it is the symbol of that change[2]. "The basic idea", says Caporaso about Westphalia, "is one of a system of territorially organized states operating in an anarchic environment. These states are constitutionally independent (sovereign) and have exclusive authority to rule within their own borders. They relate to the population

within their borders as citizens...and to others sates as legal equals"[3] In fact, the construction of the westphalian state, was at the same time the construction of the concept and practice of sovereignty. Sovereignty became an international institution by the very practice of recognizing independent sovereign states. This norm, consequently with the European expansion, was spread though the world and ceased to be an European political pattern to become an international norm of the *ius gentium*. At the same time, continued wars among states and the rising of the capitalist economic system were two elements that worked in parallel to the construction of the Westphalian system. While wars facilitated the centralization of coercion, capitalism drew together economic resources in specific core areas. According to Charles Tilly, the optimum combination of coercion and capital in a geographical area helped to develop nation-states.[4]

However, if war made states, today's wars are breaking them into fragments. Most of the conflicts in the post-cold war era are intra-states rather than inter-states wars. The number of sovereign states in the United Nations has increased from 51 to 192. From 1950 to 1990, 2.2 new states were created per year, up from an average of 1.2 per year from 1900 to 1950. From 1990 to 1998, the rate was 3.1 new countries per year. [5] According to Kathy Seton, of the world's 120-some wars in 1994, 80 per cent involved non-represented nations resisting state military forces, e.g., Kawthoolei versus Burma, West Papua versus Indonesia, East Timor versus Indonesia, Chittagong Hill Tracts versus Bangladesh, Saharawi Republic versus Morocco, etc.[6]

On the other hand, if early capitalism helped to concentrate resources in a defined territory, today globalization is spreading capitalism beyond borders. By liberalizing their trade policies, by deregulating their economies, and by privatizing their enterprises, national governments have much less control over what goes on in their own territory or what their own multinationals do elsewhere, and they no longer have the resources they had in the past to solve social problems. Thus, nation-states are experiencing the disruptive effects of the new economic world order at different rates. However, although there is a consensus that the post-cold war world has brought a global shift, there is no agreement on, first, which are the distinctive features of globalization; second, how old is this global process; third, to what extent it implies that the current world is made up of 'global' changes rather than of 'inter-national' continuities; fourth, which is the geography affected by this process and, fifth, whether this condition means a new sense of progress or, by contrary, promotes the gap between developed and developing countries.

In order to frame the debate we follow Jan Aart Scholte's analysis of globalization. Scholte distinguishes between three common understandings of

globalization. The first argument identifies globalization as an increase of cross-border relations. The second sees globalization as a development of open-borders relations. The third treats globalization as an increasing pattern of trans-border relations.[7] In Scholte's view the first and the second understandings of globalization do not represent any type of innovation in international relations. On the contrary, the third understanding of globalization as a pattern of trans-border interactions is according to Scholte the distinctive feature of this complex process of interactions. "From this perspective -affirms Scholte- borders are not so much crossed or opened as *transcended*"[8]. In this sense, he identifies at least six areas in which this process can be seen: communications, organization, trade, finance, ecology and global consciousness. "National and local governments", Scholte writes, "are quite unable by themselves to effectively regulate phenomena like global mass media, global ecological problems, and global finance." "Transborder flows", he adds, "cannot be tied to a strictly delimited territorial space over which a state might endeavour to exercise unilateral full control."[9] However, Scholte does not believe that this is a concluded program. What we see is a globalizing condition rather than a globalized world.

III – Westphalia and globalization in the realist perspective

For a (neo)realist perspective, globalization has brought changes *in* the system, not a change *of* the system. The Westphalian order is still intact. "Many globalizers", Waltz affirms, "underestimate the extent to which the new looks like the old"[10]. Although important global processes shape the way states interact, these changes have not altered the essential feature of the international system: the absence of a central government. As long as there is anarchy, the argument goes, states will be dealing with the same problems they have faced for centuries: how to maintain their status in an international structure that establishes a self-help system.

This realist informed view tells us that this 'new world order' is essentially limited to quantitative aspects. In a game where the imperative is 'help yourself!' some states win while others lose the game spurred, above all, by inter-state rivalries, mistrust, and conflict. Apart from that which gives rise to this typical conduct (human nature or the anarchical condition of the international system), only one outcome is possible, i.e., that the future will be, essentially, like the past. As a result, the new scenario of world order will be characterised by the classic-style rivalry between great powers competing for power and prestige.

Since the neorealist epistemology privileges the structure of the international system over actors and processes, globalization is nothing more than the old economic game between nations. As late as 1991, the OECD shares of exports in GDP (19,9%) did not enormously outweigh those estimated for 1913 (16%).[11] Americans produce 88% of the goods they buy. Interdependence, the argument goes, is still low, it is restricted to OECD area, and, more important, is controlled by the very nation-state. With these figures in mind, Waltz reminds us: "What I found to be true in 1970 remains true today: The world is less interdependent than is usually supposed"[12]. James Caporaso sides with this argument in saying that "an economy may be global, but this may be conferred by help from national and international networks of interaction. After all, more than 80% of world production is still for the domestic national market" And then he adds, "the Westphalian state system is not necessarily altered by increasing levels of interdependence, loss of control over borders, decreased policy autonomy, or inability of particular states to exert control over international outcomes." "These things", Caporaso affirms, "tell us something about power, autonomy, influence, and dependency but little about the pillars of the territorial states, which have much more to do with the congruence between territory and authority structures"[13]

Since realism likens globalization with internationalization, it is less relevant than globalizers want make us believe. As Waltz writes, "[t]he most important events in international politics are explained by differences in the capabilities of states, not by economic forces operating across states or transcending them."[14]

Still, a low level of interdependence is not the only fact that needs to be demonstrated in order to put the sate out of risk as Kenneth Waltz pretends. Following Scholte's view, globalization is more than internationalization and comprises several interconnected processes that erode the very notion of state autonomy. When realism comes to discuss the issue of sovereignty and the erosion of nation-state it faces some theoretical shortcomings. It is almost a contradiction that a theory constructed on the very premise that nation-states are the main actor in international relations never developed a theory of the state. Realism takes nation-state as given entities, and, hence, is not a contested concept. The state is placed a step before in the construction of international theory. However, Barry Buzan, a member of the realist 'broad church', does recognize that "the boundary around the state -that which separates the inside from the outside- has been cut through by a whole load of things, by communication, by trade, and by finance in particular" . "These are things", he says, "which realists are not all that well equipped to think about...it is clearly naive now to think of a world made up of sovereign states which 'contain' everything."[15] . Two specific issues are identified here as a striking challenges to realism. One is the problem of the divisibility of sovereignty. The other is the possibility of going beyond the state system.

Whereas some realist scholars, from Morgenthau onwards, work with the assumption that sovereignty is not divisible, others assume that there can be a sharing of sovereign rights with other institutions.[16] George Sørensen follows Morgenthau's notion of the indivisibility of sovereignty and compare this idea with other juridical categories: "A person is either married or not, there is no legal status of being 75% married. A person is either a citizen of a particular country or not, there is no legal status of being 75% Dane." "The same", says Sorensen, "goes for sovereignty; a state does either have sovereignty in the sense of constitutional independence or it does not have it."[17] This debate is made clear when they try to explain integration processes such as the EU. Are the states delegating spaces of sovereignty or EU remains an intergovernmental endeavour?. According to realism, EU member states have pooled their sovereignty, not lost it. European Union is a 'union of states' and the 'history making' decisions are taken by states with fully command of their sovereignties. "Economic interests and market forces", writes Waltz, "do not create blocs; governments do. Without governmental decisions, the Coal and Steel Community, the European Economic Community, and the European Union would not have emerged."[18] Since sovereignty is defined as a commodity, either it is possessed or given up. Barry Buzan offers an alternative perspective in saying that "political authority will move upwards and downwards, and will exist simultaneously on several different levels." "Hedley Bull", he reminds us, "once referred to this a neo-medievalism and that is not a bad metaphor in some ways."[19] And yet, beyond any real possibility that there exists to transform the Westphalian system, the argument that any realist could develop is that with or without states, power politics will remain a normal practice and, hence, realism will still be a useful theory. Realism is not a state-centred perspective *per se*, the argument goes, but only to the extent that they remain the 'polity' of the international game. As Morgenthau remind us, "[n]othing in the realist position militates against the assumption that the present division of the political world into nation states will be replaced by larger units of a quite different character, more in keeping with the technical potentialities and the moral requirements of the contemporary world."[20]

The Wespthalian sovereignty is, for realism, the outcome of a dialogue between anarchy and self-help. In defining sovereignty as the supreme legal authority over a territory it seems to be obvious that it cannot reside simultaneously in two different authorities. To challenge this assumption would be to challenge one of the pillars of the Western thought, the Aristotelic logic, especially the law of contradiction (nothing can both be and not be) and the law of excluded middle (everything must either be or not be). Since the European Union, multinational corporations, international organization and so forth lack this type of 'supreme' authority realism concludes that

no displacement of authority has taken place. Contrary to this assumption, liberals and critical theorists come up with more developments and insights on this issue.

IV – Interdependence, democracy and the 'electronic herd'

The liberal tradition has always undervalued the Westphalian order. The international system, according to liberalism, is inhabited by a number of actors in which the state is only *primus inter pares* to the extent it can ensure, and enforce, the rules of the game. This game is called 'market economy' and its imperative is not "help yourself!" but "specialize!". It is played mainly by individual players that belong to a civil society. The main function of the state is to promote free exchange of people, goods, services and ideas across societies which are thought to be the 'engine' of the game. Where traditional international relations represented a grid of bordered countries, the very concept of 'globalization', liberals say, symbolizes the crisis of a territory-based world and the evolution towards a supposed 'borderless world' based on a global market, improved communications technology, increasing interdependence and a complex web of cross and trans-border exchanges. Furthermore, liberalism, embedded in the Enlightenment optimism, supports the co-operation of states and non-state actors in a multilevel game coined 'global governance'. Although there is no single definition of this concept, it is clear that 'governance' is not 'government'. While liberals acknowledge the anarchical condition of the international system, they strongly believe in the very possibility of co-operation through a puzzle of international regimes, international organizations, communities of experts, nongovernmental organization, states, multinational corporations, and transgovernmental coalitions. Population growth, water shortages, financial breakdowns, and climate change are some of the issues that do not recognize international borders. To deal with these global risks, liberals say, global responses are needed. 'Think globally, act locally' became one of the dictums to enhance international cooperation.

Although liberals agree with this 'global picture', when they come up with theories to understand globalization some problems arise. If 'globalization', as we have seen it before, is an obscure concept, liberalism has become another unclear perspective that confuses students with ill-defined terms and ideas. Concepts such as 'complex interdependence', 'liberal institutionalism', 'liberal internationalism', 'liberal intergovernmentalism' or 'cosmopolitan democracy' are thought to be part of a broader liberal perspective. Although Stanley Hoffmann affirms that "the essence of liberalism remains the protection of individual freedom, the reduction of state power, and the

conviction that power is legitimate only if it is based on consent and respects basic freedoms”, [21] a closer view to these theories reveals that liberalism is far from being a coherent paradigm that may speak with one voice. Depending on what liberal theory we take up we could support unilateral NATO bombing in Serbia, the non-intervention principle, a collective security system or the Kosovars’ self-determination. Ohmae predicts that we are about to live in a stateless world and Keohane reminds us that states are and will continue to be the main actors in an anarchical system. One liberal understanding of globalization may see it as an autonomous force while other may regard it as politically driven and sustained[22]

I offer an outline of three liberal perspectives that take into account the erosion of the Westphalian system. The first perspective is a liberal approach the lives in a realist world and tries to constructs its insights upon the ‘nusty and brutish’ features of the anarchical world. The second approach is called a ‘cosmopolitan model of democracy’ which put forward the proposal of altering the Westphalian model if we are to live under the benefits of a democracy that needs urgently to be recasted. The third perspective is about the ‘end’ of states as we know them which are regarded to be a cartographical illusion.

One of the ‘founding fathers’ of the first perspective is Robert O. Keohane. In order to construct his approach Keohane challenges the realist analysis that anarchy and the security dilemma inevitably lead states into conflict, first with the concept of transnational relations, which undermines the centrality of the state as the unit of analysis, then with neoliberal institutionalism, which argues that even if the state is a unitary actor, institutions can overcome the obstacles to cooperation that arise from anarchy.

Keohane understands sovereignty as an institution- “a set of persistent and connected rules prescribing behavioral roles, constraining activity and shaping expectations.”[23] This institution was developed in parallel with another one: Anarchy. The very practice of recognizing state sovereignty as a norm in the international system served at the same time to institutionalize an anarchical order. Contrary to the realist perspective that points to the continuities of the significances of sovereignty and anarchy as fixed and ahistorical concepts, Keohane argues that history has shaped the content of sovereignty and so it never had a single definition and practice. In doing this, he opens up other possibilities to understand this term under new international developments. “Economic interdependence and its regulation”, writes Keohane, “have altered notions of sovereignty.”[24] This concept is being transformed by the process of international interdependence and by the growing relevance of international institutions. In this view, states should no longer see sovereignty as a

commodity which is either possessed or given up but as a bargaining resource *vis a vis* others players. "The best most states can hope for", he predicts, "is to be able to use their sovereign authority as a bargaining tool to assure that others also have to abide by common rules and practices."[25] The challenge of this scenario is to assure that citizens have a say in the bargaining process. The solution, Keohane affirms, would be to enhance the role of transnational networks among individuals and nongovernmental organizations which can demand more accountability from their representatives. "To be effective in the twenty-first century", Keohane argues, "modem democracy requires international institutions. And to be consistent with democratic values, these institutions must be accountable to domestic civil society." [26] Although he admits the relevance of nation-states as the main actors in world politics, the concept and practice of sovereignty has been relaxed in order to embrace the participation of other international actors.

In the second liberal perspective, David Held affirms the need to reconceptualize the notion of democracy beyond the borders of the nation-states. As he argues, "I believe the contemporary world is one in which we need to reinvent the idea of democracy."[27] He puts forward a project of cosmopolitan democracy, "involving the deepening of democracy within nation-states and extending it across political borders."[28] "If many contemporary forms of power", Held argues, "are to become accountable and if many of the complex issues that affect us all...are to be democratically regulated, people must have access to, and membership in, diverse political communities. Put differently, democracy for the new millennium should describe a world where citizens enjoy multiple citizenships. They should be citizens of their own communities, of the wider regions in which they live, and of a cosmopolitan global community."[29] Although at first glance, Held's arguments seem to be similar to Keohane's, a second look suggests that Held is promoting a more radical change in the Westphalian order. "We need to develop institutions", writes Held, "that reflect the multiple issues, questions and problems that link people together regardless of the particular nation-states in which they were born or brought up."[30] What Held problematizes here is the Westphalian conception of state sovereignty, not the sate in its own rights, which faces a growing disparity between political structures based on the nation-state and the increasingly global character of the interactions that link different economies, societies and peoples.

This cosmopolitan model of democracy seeks to establish, in the long-term, a global parliament connected to regions, nations and localities; an interconnected global legal system with mechanisms of enforcement from the local to the global and, among others, the establishment of an effective international military force. All of these aims

would terminate with the Westphalian system, which, according to Held started its decline since 1945 with the creation of the UN Charter, since its main element, the 'inside-outside' distinction, would collapse. Held calls to rethink to whole political order constructing different levels of sovereignty with different scopes and functions.

The third perspective, is what David Held call 'hyper-globalizers'. Two of them are mentioned here. Thomas Friedman and Kenichi Ohmae.[31]

Thomas Friedman's main argument is that globalization is a reality, not a choice; a condition, not a policy. To resist globalization is the same as protesting against humidity. Friedman finds in the 'electronic herd', the metaphor that symbolizes the driving force of globalization. This 'herd' has no core and no agency. It goes around the world looking for states to invest in. And those countries have no choice but to adapt to the 'herd' through a set of rules and institutions such as transparency, labour flexibility, market economy, stabilized prices, and openness to investment and trade. "The electronic herd", he writes, "turns the whole world into a parliamentary system, in which every government lives under the fear of a no-confidence vote from the herd" With his metaphor of the 'herd' Thomas Friedman exaggerates the passage from 'geography' to 'infography', from 'geographical space' to 'cyberspace', from atoms to bits. The essential assumption is that to transmit is to organize. The press created the nation, the net creates the virtual space. The limits reached by the 'national' press defined national borders. The net has no limits, hence no space.

According to Friedman, the way we invest, communicate and learn have changed the world. Democratization of finance, technology and information are eroding the limits of a territorial state. "Globalization", he writes in a Darwinist style, "involves the inexorable integration of markets, nation-states, and technologies to a degree never witnessed before—in a way that is enabling individuals, corporations, and nation-states to reach around the world farther, faster, deeper, and cheaper than ever before, and in a way that is also producing a powerful backlash from those brutalized or left behind by this new system."[32] In the Friedman's world, globalization is likened to the world wide web: everybody is connected but no one is in charge.

According to Friedman, globalization is built around three balances, which overlap and affect one another. The first is the traditional balance between nation-states. The second balance is between nation-states and global markets which with the 'electronic herd' can produce a downfall in governments overnight. The third, is the balance between individuals and nation-states that can act directly on the world stage without the traditional mediation of governments, corporations or any other public or private institutions. Although Friedman does recognize the influence nation-states still have, his aim is to show how disruptive others actors can be. The challenge,

says Friedman, is how to live in a globalization system inhabited by multiple actors grouped, basically, in three categories: "those who want to slow down the world so they can get off, those who want to slow down the world so they can get on, and those who want to speed up the world so they can stay ahead."[33]

Very close to Friedman's arguments, Ohmae favors the 'invisible hand' of the market system, puts the consumer ahead of the state, and distrusts producers, distributors, and other interest groups as colluding against the consumer's welfare. Like the French Physiocrats who fought alongside Adam Smith, Ohmae supports their rallying slogan of *laissez faire, laissez passer*. He argues that nation-states are useless and misleading statistical abstractions or cartographical illusions, because their economies are not monolithic. In *The End of the Nation State*, the thesis of Kenichi Ohmae says that four forces – capital, corporations, consumers, and communications – are taking over the powers once held by the nation state.[34] The world has become borderless, meaning that the four Is -industry, investment, individuals, and information-flow relatively freely across borders, thereby negating the effects of government controls, which, in any case, are often wrongly motivated. As he argues in his last book, "the idea of Japan or America as economic aggressors is simply a 'cartographic illusion', a misperception derived from the false idea that national borders represent lines of true political economy"[35] . And further he bluntly states that "the world's nation-states no longer dominate the global economy"[36] . What Ohmae predicts is the raising of regional states that break with the international borders in order to achieve the optimum size to trade with the world.

This three liberal perspectives agree on one central issue: The state is being undermined by the forces of globalization to the extent that the concept of sovereignty understood as the exclusive power over a territory and a population is already part of an old picture of world politics. The answers they provide, however, vary from strengthening international governmental and nongovernmental organizations, to developing an incipient global democracy or to do what the 'herd' says or perish.

V – The promise of Critical Theory?

Critical theory seeks to model an approach that is holistic without reifying the world system by looking at both material factors and social forces/processes to see how they relate to the development of states and world orders. The point of departure is a historicist Marxism that rejects notions of objective laws of history and focuses upon class struggle as the heuristic model for understanding structural change.

A critical epistemology, in brief, distinguishes between problem-solving theories and critical theories. Problem-solving theories, like realism and liberalism, are abstractions that reduce social phenomenon to a limited number of variable so as to arrive at statements of laws or regularities within institutional and relational parameters. It is ahistorical and leads to subdivisions. Critical theory is holistic and is directed to the social and political complex as a whole rather than in parts. Problem-solving approaches does not leave any room for alternative explanations and assimilates particular situations to general rules, providing a programmed method of dealing with them. Instead, critical approaches present a coherent picture of an alternative order.

On a more pedestrian level, when critical theory looks to the world, they add to the East-West axis the North-South relations in order to obtain a full global perspective. In doing so, the old dictum that rich countries become richer while poor countries remain poor seems still to be true. In fact, the bulk of capitalist activity is more 'trilateral' than 'global', with North America, European Union and Japan leading the world market. Globalization is no more than a wishful thinking in Africa, Latin America, Russia, and some Asian and Middle Eastern countries. According to the United Nations Development Program, OECD countries with 19% of the global population have 71% of global trade in good and services and the 58% of Foreign Direct Investments. Nearly 1.3 billion people live on less than a dollar a day. The ratio of average income of the richest country in the world to that of the poorest has risen from about 9 to 1 at the end of the nineteenth century to at least 60 to 1 today. Since 1950, the portion of the world's population living in poor countries grew by about 250 percent, while in rich countries the population increased by less than 50 percent. Today, 80 percent of the world's population lives in countries that generate only 20 percent of the world's total income.[37] In the words of Karl Polanyi "the future in some countries may be already the present in others, while some may still embody the past of the rest"[38] .

With this theoretical and empirical insights, critical theory understands global capitalism as a system supported by transnational corporations, a transnational capitalist class and a culture or ideology of consumerism. In this sense, liberal concepts such as 'global governance' may suggests an incipient formation of a 'global historic bloc' formed by "the most powerful corporate economic forces, their allies in government, and the variety of networks that evolve policy guidelines and propagate the ideology of globalization"[39]

Cox's concept of hegemony is based on a coherent conjunction or fit between a configuration of material power, the prevalent collective image of world order (including certain norms) and a set of institutions which administer the order with a certain semblance of universality. In this sense, hegemonic mechanisms in particular

historical periods, such as OECD and the World Bank, supervise the application of the system's norms and make financial assistance effectively conditional upon reasonable evidence of intent to live up to the norms. World capitalism, under the ideology of globalization, becomes a form of homogenization dominated by problem-solving approaches and short-term analyses.

This problem-solving approach is also known as the 'logic of no alternative' or as Linklater calls it, the 'inmutability thesis'[40] . This argument suggests that the social and natural constraints eliminate the very possibility of a qualitative change, producing a subject resigned to mere quantitative changes (technology improvement and accumulation of capital at the domestic level, distribution of capabilities among states at the international level)

Embedded in a more Hegelian perspective, Linklater affirms that the real is not rational as long as there are tensions that constrain the very possibility of freedom and equality on a global basis. His starting point is the affirmation that the state has no actuality in the Hegelian sense. This state, as we know it, although guarantor of certain citizenship rights, is constructed in a way that promotes exclusion and repression when is defined in territorial terms. While the state has an ethical moment, this moment has no actuality. Thus, the purpose of critical theory is to explore the ways in which the state may 'realize' this ethic through a reconceptualization of loyalties involved in a multi-level game: subnational, national and transnational. 'Realizing the promise of the post-Westphalian era is the essence of the unfinished project of modernity.'[41]

With other words, Cox calls for a new multilateralism that "will not be born from constitution amendments to existing multilateral institutions but rather from a reconstitution of civil societies and political authorities on a global scale". This new order will build, "a global governance from the bottom up"[42] Cox, calls for a new concept of economy that "is less depleting and polluting of resources" and "more oriented towards the basic material needs of people". This value-laden concept is to be regulated and legitimated by the state. However, as Cox says, "it seems clear that response by the state will only be triggered by the bottom-up pressure of citizen activism."[43] It is in this line of enquiry in which Cox introduces the notion of civil society as a potential actor for an alternative order. He place in the civil society the seeds of emancipation for a new global order. In this sense he takes up Gramsci's development of civil society and his double approach to it as a material expression of hegemony and as a potential source of emancipation. Based on the idea of 'double movement'[44] from Karl Polanyi, Cox suggest that the process of globalization, based on deregulation and depoliticization, may face a counter-movement of reregulation and repoliticization based on 'a creative response and initiative through

multilateralism.'[45] But civil society, however, as Cox recognizes is still "relatively weak and uncoordinated. It may contain some of the elements but has certainly not attained the status of a counterhegemonic alliance of forces on the world scale"[46]

VI – Conclusions

In this section, we bring up three issues followed by a conclusion. The first one concerns the relevance of the study of globalization from an IR theory perspective. The second issue refers to the epistemological pattern that seems has guided the study of the relation between Westphalia and globalization. The third part makes reference to the geographical dimension of globalization and its impact in IR theory.

First, each theory studies globalization through the lens of their own metatheoretical assumptions. A realist structural approach cannot account for a global shift unless a change in the structure produce a change of system, from an anarchical to a hierarchical world. The fixed ontological assumption of realism leaves no room for a change in the Westphalian system. The world is no longer inhabited only by diplomats and soldiers as Raymond Aron used to describe it. Liberals in turn, have made a good contribution to the study of Westphalia, opening up different alternatives for the future of the nation-state. However, liberalism fails to acknowledge that globalization forces are actually eroding the very democratic principle they support: that those affected by public decisions should have a say. The hope is placed in international institutions. But it is not clear how states can avoid that the lack of accountability be not reproduced at a global level. Critical theory is perhaps the most promising and radical response to an international order in decline supported by nation-states acting to meet the demands from global capitalism. However, to much 'agency' is given to civil society and multilateralism as the realm of a counter-order. It is almost impossible to understand the crisis of the nation-state from a single perspective. Internal and inter-states wars and conflicts tell us that realism may still have something to say about this 'old new order'. The raise of private actors and MNCs, the growing relevance of the 'global commons' and the traditional forces of the market are on liberals' side to highlight the undermining of the nation-state. And Critical theory is perhaps the most accurate account that reminds us that the world is still far from being 'global'.

Second, the epistemological dimension suggests that both the nature and scope of globalization remain both unclear and contested. In the academic literature, globalization is being discussed in binary terms, namely pessimists vs. optimists;

normative vs. value neutral approaches; those who see globalization as nothing new vs. those who understand globalization as 'the threshold of a new era'; those who view globalization as a process vs. those who affirm globalization is an emerging international order; those who see globalization as the 'creature' of the state vs. those who affirm the state is the 'victim' of globalization. Many of these arguments are correct and the reason why is that they look at different aspects or faces of the same subject. In this sense, we can affirm that globalization is not a single process but a complex set of different processes. The main error, according to Ian Clark, consists of studying globalization as if it were an external context to the state to which the state should have to 'respond' to this outside challenge. As he affirms "[g]loblalization shapes the state and is, at the same time, what states make of it."[47] To study the relation between globalization and state erosion in terms of causes and consequences seems to be an egg-chicken debate. What this paper suggests is that both processes are co-determined in a way that we should talk about constitutive causes. State erosion is not the consequence of globalization. Changes in the state shaped globalization which in turn affected the state.

The third point mentions the geographical dimension of globalization and the uneven distribution of power, wealth and social justice. It is clear that in one part of the world international relations will be going through qualitative changes (clearly in the world made up of the developed countries), while the rest of the planet will do no more than repeat itself. To put this differently, in one geographical area time would be an arrow and in the rest a circle, the one of the eternal return. In this sense, the OECD area countries will witness further transformations of the concept of sovereignty towards a post-Westphalia or 'postmodern' configuration. The rest of the countries may witness a 'passive revolution' as they continue to be shaped by the northern states, but Westphalia will still be a cannon from which to think the public space. Either in the form of 'postmodern' or 'modern' states, democracy must find new ways of ensuring democratic access to the national decisions that are part of the supranational decision-making process. Unless nation-states make their citizens feel that they are participating in the supranational decisions that increasingly affect their lives, the legitimacy of both the supranational organizations and the nation-state will be increasingly open to question.

In her article *The Westfailure System*, Susan Strange mentions three specific failures of the Westpahlian system. The first is the 'financial failure' and the lack of efficiency from a state-based system to safeguard the world economy. The second is the 'environmental failure' and the lack of ability to handle the long terms problems of environmental degradation. The third is the 'social failure' that cannot stop the

widening gap between rich and poor countries. All of these failures, Strange writes, are threats-without-enemies.[48] Although she refers here to the international scenario, these 'failures' are also internal to the sates. In order to think the future of the nation-state *vis a vis* globalization we need to understand how external conditions shape domestic policies and vice versa. IR and Political Theory need to open their research programs in order to approach what some scholars refers as the 'intermestic' agenda.

Hedley Bull tells the story of a man who was lost in Scotland and asked a farmer which was the best way to Edinburgh. 'Oh sir', the farmer replied, 'if I were you, I wouldn't start from here!'[49] More than twenty years after Bull's first edition of his seminal book, we are still lost in Scotland and, worst, many farmers claim to have the answer. As Stanley Hoffmann suggested '[s]cholars in international relations have two good reasons to be dissatisfied: the state of the world and the state of their discipline'[50]

VII – Bibliography

BLANEY, DAVID L. and NAEEM INAYATULLAH. The Westphalian Deferral. *International Studies Review*, 2000 (Vol. 2, No. 2), pp. 29-64

BUZAN, BARRY and HELD, DAVID. "Realism vs. Cosmopolitanism", *Reivew of International Studies*, July 1998 (Vol. 24, No. 3), p. 390.

CAPORASO, JAMES A. Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty. *International Studies Review*, 2000 (Vol. 2, No. 2), pp. 1-28

CLARK, IAN. *Globalization and International Relations Theory*. New York: Oxford University Press, 1999.

COX, ROBERT W. (ed.) *The New Realism: Perspectives on Multilateralism in World Order.* New York: Palgrave, 1997.

COX, ROBERT W. "Civil Society at the Turn of the Millineium: Prospects for an Alternative World Order", Review of International Studies (1999), 25, pp. 3-28

COX, ROBERT W. "Globalization, Multilateralism and Democracy", in Robert W. Cox and Timothy J. Sinclair. *Approaches to World Orders*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

COX, ROBERT W. "Political Economy and World Order: Problems of Power and Knowledge at the Turn of the Millennium", in Richard Stubbs and Geoffrey R. D. Underhill, eds. *Political Economy and the Changing Global Order.* Ontario: Oxford University Press, 2000. pp. 25-37.

COX, ROBERT W. "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory" in Robert O. Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

ENRIQUEZ, JUAN. "Too Many Flags", *Foreign Policy*, Fall 1999, pp,. 30-49

FRIEDMAN, THOMAS L. "1 Davos, 3 Seatles", *New York Times*, February, 1, 2000.

FRIEDMAN, THOMAS L. *The Lexus and the Olive Tree*. New York: Farrar, Straus, Giroux, 1999.

GRAMSCI, ANTONIO. *Selections from the Prison Notebooks*, Q. Hoare and G. Smith, eds. New York: International Publishers, 1971.

GRIECO, JOSEPH M. "The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-realist Research Programme", *Review of International Studies,* 21 (1995) pp. 21-40.

HOFFMANN, STANLEY. "An American Social Sciences: International Relations", in James Der Derian, ed. *International Theory. Critical Investigations*. London: Macmillan Press, 1995.

HOFFMANN, STANLEY. "The Crisis of Liberal Internationalism", *Foreign Policy,* Spring, 1995 p. 160
KEOHANE, ROBERT O. "Hobbes' Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty and International Relations" in Hans-Henrik Holm and George Sørensen, eds. *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*. Boulder, CO.:Wesview Press, Inc., 1995. pp,. 165-186.

KEOHANE, ROBERT O. "International institutions: Can interdependence work?" *Foreign Policy,* Spring, 1998, p. 95.

KRASNER, STEPHEN. "Sovereignty", *Foreign Policy,* January-February, 2001, pp. 20-29.
LINKLATER, ANDREW. *The Transformation of Political Community*. Cambridge: Polity Press, 1998.

MANN, MICHAEL. "Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-State?", *Review of International Political Economy* 4:3, Autumn, 1997, pp. 472-494.

MORGENTHAU, HANS. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill, 1985, Sixth Edition.

OHMAE, KENICHI. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies.* New York: The Free Press, 1995.

OHMAE, KENICHI. *The Invisible Continent. Four Strategic Imperatives of the New Economy*. London: Nicholas Brealey Publishing, 2000.

PNUD, *Human Development Report*, 1999.

POLANYI, KARL. *The Great Transformation*. New York: Octagon Books, 1975, Second Edition.

RUPERT, MARK, *Producing Hegemony*. Cambridge: University Press, 1995.

SCHOLTE, JAN AART. “Civil Society and Democracy in Global Governance”, CSGR Working Paper No. 65/01, January 2001, PAIS Department, University of Warwick, [http://www.warwick. ac.uk/fac /soc /CSGR/wpapers/wp6501.pdf] (visited 09/04/01).

SCHOLTE, JAN AART. “Global Capitalism and the State”, *International Affairs*, Vol. 72, No. 3, July 1997.

SETON, KATHY. “Fourth World Nations in the Era of Globalisation. An Introduction to Contemporary theorizing Posed by Indigenous Nations”, 1999, *Center for World Indigenous Studies* [http://www.cwis. org/fwj/41/ fworld.html], visited 22/4/01.

SMOUTS, MARIE-CLAUDE. “The proper use of governance in interntanional relations”, International Social Science Journal, March 1998, Vol. 50, No. 155, pp. 81-89.

SØRENSEN, GEORGE. “Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution”, *Political Studies* (1999), XLVII, pp.590-604.

STRANGE, SUSAN. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

STRANGE, SUSAN. “The Westfailure System”, *Review of International Studies*, 25, 1999, pp. 345-354.

TILLY, CHARLES. *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990.* Oxford: Blackwell, 1990.

WALTZ, KENNETH N. "Globalization and Governance" PS Online, December, 1999, [http://www. mtholyo ke.edu/acad/intrel/walglob.htm] (visited 14/04/01).

WALTZ, KENNETH N. "The New World Order", *Millennium: Journal of International Studies*, 1993, Vol. 22, No. 2, pp. 187-95.

WEISS, LINDA. "Globalization and the Myth of the Powerless State", *New Left Review* 225, 1997, pp. 3-27.

Notas

1 Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks*, Q. Hoare and G. Smith, eds. (New York: International Publishers, 1971) p. 276, quoted in Mark Rupert, *Producing Hegemony*, (Cambridge: University Press, 1995), p. 191.

2 Indeed, the Treaties confirmed the principle *cuius regio eius religio* (whose the region, his the religion) established at the peace of Augsburg in 1555.

3 James A. Caporaso. Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty. *International Studies Review*, 2000 (Vol. 2, No. 2), p. 2.

4 See Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990,* (Oxford: Blackwell, 1990).

5 See Juan Enriquez, "Too Many Flags", *Foreign Policy*, Fall 1999, pp,. 30-49

6 See Kathy Seton, "Fourth World Nations in the Era of Globalisation. An Introduction to Contemporary theorizing Posed by Indigenous Nations", 1999, *Center for World Indigenous Studies* [http://www.cwis. org/fwj/41/ fworld.html], visited 22/4/01.

7 See Jan Aart Scholte, "Global Capitalism and the State", *International Affairs*, Vol. 72, No. 3, July 1997.

8 Ibid., p. 3.

9 Jan Aart Scholte, "Civil Society and Democracy in Global Governance", CSGR Working Paper No. 65/ 01, January 2001, PAIS Department, University of Warwick, [http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/CSGR/ wpapers/wp6501.pdf] (visited 09/04/01).

10 Kenneth N. Waltz, "Globalization and Governance" PS Online, December, 1999, [http://www. mtholyo ke.edu/acad/intrel/walglob.htm] (visited 14/04/01).

11 See Linda Weiss, "Globalization and the Myth of the Powerless State", *New Left Review*, No. 225, 1997.

12 Kenneth N. Waltz, "Globalization and Governance" PS Online, December, 1999, [http://www. mtholyo ke.edu/acad/ intrel/walglob.htm] (visited 14/04/01).

13 James Caporaso, "Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty". *International Studies Review*, 2000 (Vol. 2, No. 2), p. 12.

14 Kenneth N. Waltz, "Globalization and Governance" PS Online.

15 "Realism vs Cosmopolitanism", *Reivew of International Studies,* July 1998 (Vol. 24, No. 3), p. 390.

16 See Joseph M. Grieco, "The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-realist Research Programme", *Review of International Studies,* 21 (1995) pp. 21-40

17 George Sørensen, "Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution", *Political Studies* (1999), XLVII, p. 593 (590-604.)

18 Kenneth N. Waltz, "Globalization and Governance" *PS Online.*

19 Barry Buzan and David Held, "Realism vs Cosmopolitanism", *Review of International Studies,* July1998 (Vol. 24, No. 3), p.397.

20 Hans Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, (New York: McGraw-Hill, 1985, Sixth Edition), p. 12

21 Stanley Hoffmann, "The Crisis of Liberal Internationalism", *Foreign Policy,* Spring, 1995 p. 160

22 See Ian Clark, *Globalization and International Relations Theory*, (New York: Oxford University Press, 1999), pp. 44-48.

23 Robert O. Keohane, "Hobbes' Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty and International Relations" in Hans-Henrik Holm and George Sørensen, eds. *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, (Boulder, CO.:Wesview Press, Inc., 1995, p. 167 (pp,. 165-186)

24 Robert O. Keoahne, "International institutions: Can interdependence work?" *Foreign Policy,* Spring, 1998, p. 95

25 Ibid., p. 95

26 Ibid., p. 96

27 Barry Buzan and David Held, "Realism vs. Cosmopolitanism", p. 394.

28 Ibid., p. 394

29 Ibid., p. 396

30 Ibid., p. 396

31 It is important to draw the attention to the fact that those engaged in this line of analysis are outside the 'mainstream' of International Relations. This can be seen in two ways. We could say that this type of approaches are clearly far from being 'serious' analysis because the authors neither engage in academic discussions nor recognize the insights that IR and other related disciplines can come up with in order to understand the 'real' world that, at least the neo-neo synthesis is supposed to explain. If their hypotheses are flawed, the argument goes, is because they do not have a background knowledge of political theory and international studies. They are 'prophets', not 'scholars'. The second way to see these works is to think that the very analysis they offer has the contents it has due to the very positive fact that they are outside the IR mainstream. If they can think and write in the way the do is because they are free from a state-centric perspective that most of the IR literature has been sustaining since its origins. If for the first argument, being outside the mainstream is a mistake, for the second being outside is a blessing condition. Although this paper sides with the first argument, it does not mean their works should be regarded as an array of errors and superficial books. We only need to see the best-seller rankings to realize that only one single book from the hyper-globalizers can sell more than the whole IR literature. Quantity may not be a synonymous of quality but it may say something about the influence they have in the media, businessmen and politicians.

32 Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, (New York: Farrar, Straus, Giroux, 1999), p. 10.

33 Thomas L. Friedman, "1 Davos, 3 Seatles", *New York Times*, February, 1, 2000.

34 See Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies* (New York: The Free Press, 1995)

35 Kenichi Ohmae, *The Invisible Continent. Four Strategic Imperatives of the New Economy*, (London: Nicholas Brealey Publishing, 2000), p. 5

36 Ibid., p. 122

37 See PNUD, *Human Development Report*, 1999.

[38] Karl Polanyi, *The Great Transformation*, (New York: Octagon Books, 1975, second edition), p. 251.

[39] Robert W. Cox, "Civil Society at the Turn of the Millennium: Prospects for an Alternative World Order", Review of International Studies (1999), 25, p. 12. 3-28

[40] See Andrew Linklater. *The Transformation of Political Community* (Cambridge: Polity Press, 1998) esp. Chapter 1.

[41] Andrew Linklater. *The Transformation of Political Community*, p. 220.

[42] Robert W. Cox, (ed.) *The New Realism: Perspectives on Multilateralism in World Order* (New York: Palgrave, 1997), p. xxvii.

[43] Robert W. Cox, "Political Economy and World Order: Problems of Power and Knowledge at the Turn of the Millennium", in Richard Stubbs and Geoffrey R. D. Underhill, eds. *Political Economy and the Changing Global Order* (Ontario: Oxford University Press, 2000), p. 35

[44] Karl Polanyi wonders: 'For if market economy was a threat to the human and natural components of the social fabric, as we insisted, what else would one expect than an urge on the part of a great variety of people to press for some sort of protection? Karl Polanyi. *The Great Transformation* (New York: Octagon Books, 1975) second edition, p. 141.

[45] Robert W. Cox. "Globalization, Multilateralism and Democracy", in Robert W. Cox and Timothy J. Sinclair. *Approaches to World Orders* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996) p. 533.

[46] Robert W. Cox, "Civil Society at the Turn of the Millineium", p. 13.

[47] Ian Clark, Globalization and International Relations Theory, (New York: Oxford University Press, 1999), p. 65.

[48] Susan Strange, "The Westfailure System", *Review of International Studies*, 25, 1999, pp. 345-354.

[49] See Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, (London: Macmillan Press, 1995), p. 285.

[50] Stanley Hoffmann, "An American Social Sciences: International Relations", in James Der Derian, ed. *International Theory. Critical Investigations* (London: Macmillan Press, 1995), p. 241.

PROCESSOS DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO NA ÁSIA-PACÍFICO

Resumo

O presente paper pretende discutir os diferentes aspectos e problemas do processo de cooperação regional na Ásia Pacífico. O multilateralismo asiático é relativamente bem recente e diferenciado do de outras regiões, refletindo sua história e especificidades. A integração na Ásia Pacífico caracteriza-se como uma integração informal, distinguindo-a das outras regiões que enfatizam a integração formal.

Abstract

This paper will examine the problems and prospects of regional co-operation in Asia-Pacific. Asian multilateralism has been a relatively recent development. It differs from that elsewhere and reflects the history and characteristics of the region. Asia-Pacific integration is characterized by informal integration which distinguish Asia-Pacific from others regions emphasizing formal integration.

Henrique Altemani de Oliveira*

Introdução

Nesse ano de 2002, a reunião de Cúpula da APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation forum*) estará sendo realizada no México.

A APEC, no imaginário do pensar os processos de integração econômica, é normalmente visualizada como um bloco similar à União Européia. No entanto, a APEC mantém o princípio de uma das principais características dos processos encontrados na Ásia-Pacífico: ser um fórum voltado à perspectiva de geração de um ambiente propício à cooperação econômica regional ou de coordenação de políticas econômicas, mais do que direcionado à construção de uma área de livre comércio.

Assim, a presente análise tem como objetivo avaliar as diferentes tentativas de formatação de blocos econômicos no espaço da Ásia-Pacífico, ressaltando as diversas modalidades de cooperação regional implementadas, seja englobando unicamente representantes da sociedade civil ou representações estatais, bem como mecanismos subregionais, direcionados sobremaneira ao desenvolvimento de infra-estruturas.

De outro lado, ponderar-se-á que a crise asiática, no final da década de 90, vai propiciar o surgimento de uma série de questionamentos sobre a região, os atores e seu papel no sistema internacional, induzindo à necessidade e/ou possibilidade de definição de um esquema de bloco regional reativo aos já estabelecidos (UE – *União Européia*, NAFTA – *North American Free Trade Agreement*) ou em negociação (ALCA – *Área de Livre Comércio das Américas*).

Revista Cena Internacional. 4 (1): 121-140 [2002]

* Professor do Departamento de Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenador Adjunto do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

Em decorrência da imprecisão do termo *Ásia*, a região que estará sendo abordada nessa reflexão corresponde à denominada como *Ásia-Pacífico*, ou seja, o Leste Asiático (Japão, China, Hong Kong, Taiwan, Coréia do Sul e do Norte), o Sudeste Asiático (Indonésia, Malásia, Tailândia, Filipinas, Cingapura e Brunei) e outros países da região, como Vietnã, Laos, Camboja e Myanmar).

Os Processos de Integração na Ásia

A primeira iniciativa asiática concreta de desenvolvimento de um esquema regional de cooperação ou de integração, no plano econômico, surgiu em 1965, com a formalização da proposta apresentada pelo professor japonês Kiyoshi Kojima de criação de uma área de livre comércio (PAFTA – *Pacific Asian Free Trade Area*).

A motivação para essa primeira tentativa decorreu, entre outros fatores, dos receios do crescimento dos blocos regionais e da sensação de que poderiam criar entraves para o acesso ao mercado mundial. "A motivação original foi a preocupação japonesa de que a formação do Mercado Comum Europeu e os esquemas de livre comércio na América Latina e em outros lugares estavam sinalizando para uma ruptura da economia mundial para blocos regionais, deixando o Japão de fora". (Arndt, 1990:563)

A proposta previa como membros plenos os Estados Unidos, Japão, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, com a possibilidade dos países em desenvolvimento da região aderirem como membros associados. No entanto, essa proposta não foi bem aceita no Sudeste Asiático devido à ênfase na forte presença ocidental, sendo que, na realidade, o fator fundamental para seu fracasso foi a indisposição dos Estados Unidos em participar de esquemas de cooperação regional que pudessem afetar interesses americanos.

Ainda que não tenha obtido êxito formal, a proposta do professor Kojima, enquanto reflexo de uma preocupação regional sobre as questões econômicas, propiciou o desenvolvimento de uma série de conferências com o objetivo de refletir sobre as possibilidades de cooperação regional. É necessário frisar que essas conferências que vão caracterizar o processo asiático abandonam completamente as perspectivas de *área de livre comércio* e vão se concentrar especificamente nas questões de *cooperação*, e mesmo assim entendendo-se cooperação não como integração, mas como coordenação.

É exatamente essa idéia de coordenação de políticas econômicas que vai gerar as seguintes séries de conferências: *Pacific Trade and Development Conference*

(PAFTAD); *Pacific Basin Economic Council* (PBEC) e *Pacific Economic Cooperation Conference* (PECC).

Peter Drysdale, acadêmico australiano e incentivador da PAFTAD, define essas conferências como "privadas no sentido de que são convidados, a título pessoal, economistas de diferentes países do Pacífico. Os participantes não acadêmicos não são representantes de seus governos nem de organizações internacionais, sendo convidados por sua capacidade profissional privada. Os participantes provêm principalmente do setor acadêmico e muitos tiveram uma experiência política importante no governo. As reuniões destinam-se, em primeiro, à consideração e exame dos aspectos de política econômica de importância para os países do Pacífico. Essa é a finalidade das análises e textos apresentados. Enfocar as políticas econômicas é o que marca a diferença em relação à pesquisa econômica pura e sua contribuição vai auxiliar e complementar as daqueles que aplicam na prática tais políticas, na esfera dos governos e no mundo dos negócios". (Legorreta, 1994:77)

Da mesma forma que a PAFTAD, a PBEC, constituída em 1967, é uma organização não governamental operando como uma rede de relações comerciais, com o objetivo de estabelecer um ambiente mais favorável para os negócios na região. Em outros termos, trabalha na perspectiva de coordenação de políticas que possam influenciar governos e organizações internacionais na manutenção de políticas de mercados abertos e na diminuição de barreiras ao comércio e ao investimento.

Ainda que informal, a PBEC tendo em vista seus objetivos de manter e ampliar um ambiente mais favorável à cooperação regional "criou um número de comissões especiais em agricultura, turismo, ciência e tecnologia do meio ambiente e cooperação econômica do Pacífico". (Legoretta, 1994:78)

No final dos anos 70, enquanto nos Estados Unidos, com base no relatório Patrick-Drysdale, encomendado pelo Senado norte-americano, crescia a expectativa de implementação de uma Comunidade do Pacífico, no Japão sedimentava-se a perspectiva de que antes de uma organização voltada para a integração econômica, seria necessária a superação das diversidades culturais e ressentimentos históricos.

Assim, dentro dessa visão japonesa, em 1980, inicia-se a série PECC, com a presença de delegações de onze países: os cinco desenvolvidos (Estados Unidos, Japão, Canadá, Austrália e Nova Zelândia), os cinco membros da então ASEAN – *Association of Southeast Asian Nations* (Malásia, Indonésia, Cingapura, Filipinas e Tailândia) e a Coréia do Sul. Cada delegação tem uma composição tripartite: um representante acadêmico, um do setor privado e um do setor governamental a título privado.

As conferências PECC "têm podido levar a cabo amplo e profundo trabalho exploratório dos mais diversos aspectos das relações intrapacíficas, terminando por

pesar nas políticas governamentais da região. (...) Destruíram muitas das ilusões em torno da rápida formalização da cooperação econômica no Pacífico mas, por outro lado, vão mantendo vivo, e até robustecendo, o ideal correspondente. Têm a seu crédito duas importantes realizações: a lenta elaboração de vasta malha de relacionamentos pessoais entre entusiastas oriundos dos quatro cantos do grande oceano e o acúmulo de impressionante massa de informações sobre as necessidades e possibilidades da área". (Oliveira, 1995:104-105).

Nesse sentido, essas iniciativas de caráter não governamental, incluindo basicamente especialistas, acadêmicos, homens de negócios e funcionários governamentais em caráter particular, tiveram e ainda têm um papel fundamental no contexto asiático, principalmente se se considerar que elas formaram as bases para lançamento das iniciativas de caráter oficial. Nessa linha de pensamento, Richard Higgott desenvolveu um trabalho profundo sobre o papel das *idéias* e dos *atores não-governamentais* nos diferentes processos regionais de estabelecimento de mecanismos institucionais.

Richard Higgott afirma que "a política não é nem formulada nem implementada na ausência de idéias. A dificuldade, é claro, é estabelecer a relação causal entre uma dada política e as idéias que a geram. As idéias influenciam as agendas. Essa assertiva encontra apoio na Ásia-Pacífico onde as idéias de o *mercado lidera a integração* no domínio econômico e de um *maior diálogo multilateral* no campo da segurança ganharam considerável status. A fonte dessas idéias é para ser encontrada não somente nos interesses identificados pela elites regionais estatais, mas nas influências de uma emergente comunidade regional composta por acadêmicos e pesquisadores e engajada na definição de identidades regionais, problemas e propostas políticas para a resolução desses problemas". (Higgott, 1994: 369)

Assim, a partir da definição de *comunidades epistêmicas* como uma rede de profissionais coordenando suas atividades a fim de defender o que acreditam ser verdadeiro e buscando transformar essas crenças em políticas públicas para promover a cooperação na Ásia-Pacífico, Higgott defende a idéia de que, na realidade, todas essas organizações asiáticas apresentam as características básicas previstas em comunidades epistêmicas. "Essa comunidade de acadêmicos e profissionais liberais dedicados à promoção de uma maior cooperação econômica na região da Ásia-Pacífico, pode ser visualizada como exibindo algumas das principais características de uma comunidade epistêmica – a presença de um conjunto partilhado de crenças normativas, combinado com um conjunto internalizado de princípios causais e metodológicos e um objetivo político comum operando dentro de um conjunto de instituições formais, semi-informais e informais e redes que, num período de dramática mudança histórica e

incerteza, providencia a estrutura dentro da qual se negocia um conjunto de opções políticas derivadas de suas crenças normativas e influenciado por seus princípios causais e explicativos" (Higgott, 1993: 114)

Com base nas experiências das conferências PAFTAD, PBEC e PECC constituiu-se a APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation forum*) com um caráter essencialmente econômico e como um fórum informal em resposta ao aumento do regionalismo econômico e, consequentemente, para discussão de questões econômicas e ampliação da cooperação regional.

"Precisamente porque já existiam esses fóruns (PAFTAD, do setor acadêmico; PBEC, do setor privado e PECC que os reúne), pensou-se que somente faltava o correspondente ao setor público ou oficial. A APEC reúne assim os Ministros de Comércio e de Relações Exteriores dos países membros. Depois de um princípio obscuro e incerto (....) foi se materializando a idéia de constituir a APEC como o fórum oficial maior e mais importante para falar sobre o assunto da liberalização comercial no Pacífico." (Legoretta, 1994: 81)

Além da influência dos processos anteriores, Porto de Oliveira reforça a idéia de que, como eles, a APEC não se propõe inicialmente como um *bloco comercial*, mas sim como um fórum negociador dos interesses dos diferentes países membros no sentido de ampliar e explorar as vantagens da interdependência econômica.

"O grande impulso transmitido pela PECC vai no sentido de criação de uma estrutura de consultas, entre países, capaz de acomodar um máximo de diversidade. O propósito não é formar algum tipo de bloco comercial e sim articular os interesses de todos os membros, na perspectiva da interdependência econômica global. Conquista da PECC foi, por exemplo, obter a participação das "três Chinas" (RPC, Taiwan e Hong Kong). Da APEC se espera que saiba impulsionar o maior engajamento da RPC na economia regional e global; criar condições para a adesão dos estados indochineses, da Rússia, da Coréia do Norte e da Mongólia; de outros estados asiáticos e de países latino-americanos. Visando ainda mais longe, os idealizadores da APEC a vêem como o quadro institucional em que se dilui o antagonismo comercial nipo-americano, impedindo que EUA e Japão resolvam seus problemas em nível exclusivamente bilateral. O quadro, também, em que o Japão se sinta estimulado a assumir o papel político que lhe confere sua liderança econômica regional". (Oliveira, 1995: 109)

Constituída em 1989 com 12 membros (Austrália, Canadá, Estados Unidos, Japão, Coréia do Sul, Nova Zelândia e os seis membros da ASEAN – Indonésia, Malásia, Tailândia, Filipinas, Brunei e Cingapura), a APEC conta hoje com 21 membros.[1]

De sua criação até 1992, a APEC caracteriza-se pela ausência de propostas concretas que pudessem levá-la a ter uma atuação mais ativa no contexto regional. De

acordo com Donald Crone (1992) essa rede organizacional não emergiu rapidamente e nem está ainda definida e antes de sua constituição, algumas questões foram levantadas e, em princípio permanecem, girando em torno de cooperar com quem e sobre o quê?

A primeira questão seria a participação dos Estados Unidos, sendo que, de uma forma genérica, é percebida como um fator de estabilidade para a segurança regional e de instabilidade especificamente para o comércio e para outras áreas correlacionadas, a partir de suas constantes críticas no que tange às condições sociais dos trabalhadores e aos direitos humanos e pressões sobre propriedades intelectuais. Note-se que a proposta inicial excluía os Estados Unidos e o Canadá, em primeiro, devido às mudanças no protecionismo norte-americano em relação ao Pacífico e, em seguida, devido a um posicionamento contrário à participação dos Estados Unidos num mesmo organismo com o Japão temendo-se que seu relacionamento bilateral monopolizasse as atividades da organização.

Na realidade, essa questão da presença norte-americana em organismos regionais asiáticos estava igualmente na base da proposta do Primeiro Ministro da Malásia (Mohamad Mahathir), em1990, de constituição da EAEG (*East Asian Economic Grouping*). A EAEG previa somente participação de Estados asiáticos, excluindo tanto os Estados Unidos, quanto o Canadá, Nova Zelândia e Austrália. Previa igualmente que o Japão se predispusesse a liderá-la.

De outro lado e favoravelmente à presença dos Estados Unidos havia o receio de predominância do Japão. Nesse sentido, Malásia e Tailândia preocupavam-se com o predomínio norte-americano, enquanto que Cingapura achava que a ausência dos Estados Unidos e a ameaça de um *bloco do yen* desestimulariam a proposta australiana. Já a Indonésia questionava se um ou o outro isoladamente teria condições de liderar o processo, raciocinando que a presença de ambos seria favorável às economias abertas da região. Porém, os Estados Unidos conseguiram sua participação devido às suas pressões e ao pedido japonês de sua inclusão.

A proposta inicial de Hawke era vista como uma resposta à emergência de blocos regionais, principalmente na Europa e na América, sendo que Sueo Sudo subentende que essa divergência de posições decorre principalmente de fatores regionais, como o surgimento de um novo regionalismo, a reinserção do Sudeste Asiático na era pós-hegemônica e a dificuldade do Japão em assumir um novo papel tanto no contexto regional quanto no internacional. (Sudo, 1992)

Desde sua constituição e, principalmente, nesse primeiro momento, está bem patente a perspectiva de ser um mecanismo que está buscando seu *sentido*, isto é, decorre do reconhecimento da necessidade e do interesse de desenvolvimento

de consultas e cooperação a nível regional, porém com um caráter *deliberadamente vago*.

De outro lado, independentemente dessa aparência de indefinição de objetivos e de estratégias, pode-se visualizar a APEC como o resultado de um processo de interação entre as perspectivas americanas e asiáticas do Pacífico, dentro do contencioso econômico-comercial entre o Japão (compreendendo a economia asiática) e os Estados Unidos.

Em outros termos, os momentos iniciais da APEC deixam bem claro que sua proposta não é de estabelecimento de um mecanismo de integração econômica, nos moldes da UE, mas muito mais de um fórum de coordenação política de questões econômicas regionais. "Quando o Primeiro Ministro australiano Bob Hawke propôs o estabelecimento da APEC, em 1989, ele tomou como modelo a OCDE, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Europeu, o grupo baseado em Paris que promove a coordenação de políticas econômicas domésticas e internacionais entre seus Estados membros. O principal papel da OCDE é aumentar a transparência coletando e divulgando informações sobre as políticas de seus membros. A OCDE não é um fórum para negociações comerciais e a APEC inicialmente também não estava delineada para sê-lo". (Ravenhill, 2000:321)

No entanto, a partir de 1993, na reunião de Seattle, a perspectiva de liberalização comercial torna-se a peça chave da agenda da APEC. Na reunião de Seattle, presidida pelos Estados Unidos, procurou-se estabelecer uma Estrutura de Comércio e Investimento para futura liberalização de comércio e investimento. Em segundo, o Grupo de Personalidades Eminentes, que em 1992 tinha recebido a incumbência de preparar a institucionalização da APEC, apresentou um relatório (*Para uma Comunidade Econômica da Ásia-Pacífico*) propondo que a APEC acelerasse a cooperação econômica com vistas ao estabelecimento de um regime de livre comércio e de investimento na região. E, em terceiro, procurou-se instrumentalizar a reunião para se obter um consenso mútuo de apoio à conclusão da Rodada do Uruguai do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*).

Ainda nesse momento, a reunião anual APEC passou de representação ministerial para presidencial, transformando-se assim numa reunião de cúpula dos presidentes dos países membros.

Na reunião na Indonésia, em 1994, deu-se seqüência ao objetivo de estabelecimento da área de livre comércio, com um cronograma para adaptação até 2010 para os países desenvolvidos e até 2020 para os em desenvolvimento. Permaneceu, no entanto, a questão de definição de quais membros são desenvolvidos e quais estão em desenvolvimento.

Entretanto, essa disposição para definição de uma área de livre comércio decorria precipuamente das intenções norte-americanas e dos países ocidentais membros, sofrendo uma velada oposição dos membros asiáticos, principalmente do Japão e Malásia. "Os membros asiáticos procuram evitar a evolução da APEC para um outro fórum no qual os governos ocidentais possam atacar suas políticas comerciais. Além disso, dada sua dependência comercial da Europa Ocidental como da América do Norte e outras partes da Ásia, eles se opõem radicalmente a qualquer mudança para a APEC se transformar numa área comercial preferencial (na realidade, um de seus interesses no estabelecimento do grupo, no momento em que as negociações na Rodada Uruguai do GATT estavam estagnadas era diminuir as possibilidades de fragmentação da economia global em blocos comerciais rivais)". (Ravenhill, 2000:321)

Assim, já na próxima reunião, sob liderança japonesa, 1995 em Osaka, a perspectiva de transformação da APEC numa área de livre comércio praticamente é descartada. Essa reunião vai se caracterizar pela retomada da *via asiática*, pela definição da idéia de *regionalismo aberto*, segundo o qual as vantagens tarifárias que os membros da APEC se concederem mutuamente devem ser estendidas a todos os não-membros, via cláusula da Nação Mais Favorecida e sem exigências de contrapartida.

Além disso, flexibilizou o disposto na reunião de Bogor sobre os prazos de liberalização comercial, deixando a cargo de cada país membro decidir sobre os prazos e o calendário para implementação de seus compromissos de liberalização.

Enquanto essas iniciativas de cooperação se processam no Leste Asiático, no Sudeste Asiático, desde o final da 2ª Guerra Mundial, detectam-se diferentes propostas voltadas para o campo da segurança, culminando com a estruturação da ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*), em 1967. A criação da ASEAN só foi possível após a solução parcial das reivindicações territoriais envolvendo principalmente Indonésia, Malásia e Filipinas, da separação de Cingapura da Federação Malaia e a instalação de governos mais pró-americanos na Indonésia com a deposição de Sukarno em 1965 e nas Filipinas com a posse de Ferdinando Marcos em 1966.

Apresentada como tendo o objetivo de promover o crescimento econômico, a ASEAN, na realidade, tinha a missão de evitar o avanço do comunismo. "Durante os primeiros vinte anos de sua existência, ASEAN foi essencialmente uma organização política antes do que econômica. Os objetivos políticos predominaram em larga medida por causa da ameaça comum interna dos grupos guerrilheiros comunistas, da ameaça externa do Vietnã comunista e os imperativos de manter boas relações dentro do Sudeste Asiático não comunista de forma a ser capaz de estabelecer e manter a estabilidade regional". (Stubbs, 2000:300)

Concisamente, Gutiérrez (1993) aponta que a ASEAN apresenta três fases desde sua criação, sendo que a primeira corresponde ao processo de manutenção da segurança regional, evitando-se a transformação dos regimes políticos nacionais em comunistas e colaborando para a diminuição dos conflitos internos, bem como para a estabilidade entre fronteiras.

A segunda fase, com maior ênfase nos anos 80, abrange o período em que o Sudeste Asiático se insere no processo de desenvolvimento econômico asiático, por intermédio da transferência de empresas e investimentos tanto do Japão quanto dos Tigres Asiáticos.

A terceira fase, já no pós-Guerra Fria, representa um novo direcionamento de seus objetivos. De um lado, o lançamento do projeto de estabelecimento de uma área de livre comércio (*ASEAN Free Trade Area* – AFTA) em 1992, com previsão de redução tarifária até sua efetivação em 2008. E, de outro, a ampliação da ASEAN em seu papel de mecanismo garantidor da segurança estratégica, não só restrito ao Sudeste Asiático, mas incluindo o total da Ásia-Pacífico através do ARF – *ASEAN Regional Forum*.

Assim, o Fórum Regional da ASEAN (ARF) foi institucionalizado em 1993 com caráter intergovernamental para discussão de questões políticas e de segurança. Em sua constituição inicial foram incluídos como participantes da ARF os Membros da ASEAN – Brunei, Cingapura, Malásia, Indonésia, Filipinas e Tailândia, mais os sete maiores parceiros comerciais da ASEAN – Estados Unidos, União Européia, Japão, Canadá, Coréia do Sul, Austrália e Nova Zelândia, mais dois convidados China, Rússia, e três observadores Vietnã, Laos, e Papua Nova Guiné.[2]

De acordo com a proposta inicial, o diálogo deveria contribuir para i) a redução de conflitos e resolução de contenciosos regionais; ii) o aprofundamento e enriquecimento da compreensão, confiança e cooperação, e iii) o estabelecimento de uma estrutura multilateral de paz cooperativa. De outro lado, a inserção da ARF dentro da ASEAN decorreu de diferentes fatores, como i) a ASEAN era a única organização na região com um fórum de diálogo já estabelecido; ii) tinha uma forte importância na arquitetura de segurança regional e para manutenção dos princípios contidos no Tratado de Amizade e Cooperação (pelo qual se assegura que nenhum membro procurará resolver suas disputas pelo uso da violência); iii) embora tivesse rejeitado as propostas da Austrália e do Canadá para um diálogo tipo Conferência sobre Segurança e Cooperação na Ásia (CSCA), os objetivos desse diálogo ainda eram entusiasticamente perseguidos por esses Estados, e iv) o Japão embora apoiasse, politicamente não tinha condições de liderar um fórum de segurança, enquanto que os Estados Unidos ainda que originalmente discordassem, posteriormente apóiam, porém sem serem inovadores, e a China, ainda que não fosse fortemente favorável,

poderia sê-lo. Enfim, a proposta contou com receptividade por parte dos membros da ASEAN, não contando com nenhuma oposição estatal, ainda que Estados Unidos e China não encampassem com entusiasmo a proposta. (KERR, 1994)

Sem estar se referindo especificamente a esses riscos, Choon considera que a constituição da ARF foi um fato histórico da maior importância, por ter conseguido reunir os dois protagonistas da antiga Guerra Fria (Estados Unidos e Rússia), os três principais antagonistas do Nordeste Asiático e os próprios membros da ASEAN que apresentam diferenças étnicas, culturais e religiosas. Lamenta, no entanto, que o Nordeste Asiático não disponha, até o momento, de nenhum grupo sub-regional, seja de caráter econômico, seja de segurança. Esta observação é importante por remarcar que boa parte dos principais países da Ásia-Pacífico (Japão, China, Taiwan, Hong Kong e Coréia do Sul) está tendo a oportunidade de se reunir para discussão de problemas sub-regionais na APEC e na ARF. Ainda que grupos de diálogo informais, desempenham a função de fórum de debates econômicos e de segurança. (CHOON, 1994)

Os Esforços de Cooperação Sub-Regional

Na Ásia, além dos esquemas integrativos voltados às questões de liberalização comercial, reduções tarifárias ou simplesmente criação de ambientes mais favoráveis à cooperação regional, encontram-se outras modalidades de cooperação sub-regional com preocupações além das comerciais. Assim, são mecanismos voltados ao desenvolvimento de infra-estrutura entre os países ou à desregulamentação a fim de promover o investimento externo e o desenvolvimento de recursos humanos.

Dessa forma, essa modalidade de cooperacao asiática, caracterizada pela emergência de acordos de cooperação infraregionais, é normalmente chamada de *triângulos de crescimento*. “O triângulo de crescimento é uma zona econômica transnacional, estendendo-se sobre espaços geográficos próximos e bem delimitados e englobando três ou mais países. O triângulo de crescimento tira partido das diferenças existentes entre os países na dotação em fatores de produção e de sua complementaridade econômica para promover o comércio exterior, os investimentos internos e externos, o turismo, o desenvolvimento de recursos naturais e humanos e o desenvolvimento da infra-estrutura”. (Tang, 1995:227)

Numa outra perspectiva, a classificação de Yeung de triângulos de crescimento é mais assertiva no que se refere à participação de agentes econômicos. Assim, na sua visão, o triângulo de crescimento é o exemplo mais marcante de um processo de desenvolvimento tocado pela iniciativa privada, com uma ação oficial vindo apoiar o fenômeno de maneira institucional. (Yeung, 1995)

Alguns autores constatam a existência de dois diferentes modelos de *triângulos de crescimento*: um, do tipo de perspectiva metropolitana, correlacionado basicamente com uma área urbana desenvolvida (Hong Kong, Cingapura) e estabelecendo-se uma complementaridade entre sua infra-estrutura e demais capacidades positivas existentes com a oferta de mão-de-obra abundante e de recursos naturais das regiões periféricas. O outro modelo, englobando regiões atrasadas, está essencialmente direcionado para projetos que possam prever o desenvolvimento conjunto de recursos e de infra-estruturas comuns.

"A cooperação infraregional é um aspecto do conceito mais genérico de cooperação econômica, cuja vantagem essencial é inserir o processo de desenvolvimento num quadro que ultrapassa as fronteiras nacionais. Atenua os constrangimentos ligados à oferta e demanda interiores que pesam sobre o país, permitindo-lhes aceder mais facilmente aos principais entraves – notadamente, capitais e os recursos humanos e materiais – e ampliando os mercados que lhes são efetivamente acessíveis". (Tan, Pante & Abonyi, 1995: 257)

A Zona do Grande Mékong (ZGM), compreendendo o Camboja, Laos, Myanmar, Tailândia, Vietnã e a província de Yunnan da República Popular da China, constitui um exemplo dessa modalidade de cooperação. Ainda que projetada anteriormente, é somente após a relativa estabilização política da região, em 1991, que os seis membros do Grande Mékong definiram os objetivos do projeto comum. Com a ajuda do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), os países membros decidiram que o desenvolvimento da infra-estrutura regional e, em especial, as redes de transporte são os meios mais propícios a dar consistência ao processo cooperativo. Os setores de energia e de telecomunicações correspondem igualmente a setores nos quais a cooperação pode ser importante.

"A cooperação econômica na ZGM tem por vocação incentivar o estabelecimento de laços transfronteiriços pontuais nos setores de atividades econômicas complementares. Sua característica essencial é estar baseada em projetos e privilegiar laços transfronteiriços bem precisos. Assim, a cooperação volta-se para o desenvolvimento conjunto de bens e serviços públicos, como o transporte, a energia, as telecomunicações, a educação e o meio ambiente. A presunção básica é que a cooperação, no quadro da ZGM, multiplicará as interações econômicas entre os países participantes e reforçará a competitividade da região no seio da economia mundial. A aproximação prevista é prudente e não está formalizada oficialmente por tratados ou convenções". (Tan, Pante & Abonyi, 1995: 257)

Note-se que, além do caráter informal, a ZGM apresenta uma outra dimensão importante: implica a transformação econômica de cinco dos seis membros,

principalmente no que se refere à abertura para o exterior e à liberalização econômica.

"No caso da Zona do Grande Mekong, o setor privado desempenha um papel decisivo no desenvolvimento da economia regional. É o setor privado que propôs a construção de centrais hidrelétricas na República Democrática e Popular do Laos para fornecer eletricidade à Tailândia, a construção de estradas ligando a parte setentrional do Laos à Tailândia, a formação de mão-de-obra na região para responder às necessidades crescentes do setor industrial e muitas outras coisas ainda. Deste ponto de vista, coube ao setor privado promover os projetos de desenvolvimento local em apoio à política governamental". (Panpiemras, 1995: 71)

O primeiro triângulo de crescimento instituído foi o Triângulo da China do Sul (TCS), abrangendo Hong Kong, Taiwan e as províncias de Guangdong e de Fujian na República Popular da China. Na realidade, esse triângulo tem como base o processo de abertura econômica chinesa e o estabelecimento das zonas econômicas especiais que propiciaram aos investidores de Hong Kong e Taiwan a possibilidade de diversificação de seus setores produtivos. "A lógica histórica que propiciou a abertura beneficiou a presença dos dois pequenos dragões chineses (Hong Kong e Taiwan) que depressa jogaram a carta da integração da China do Sul para lucrar plenamente dos efeitos da complementaridade. Um verdadeiro vôo dos gansos selvagens progressivamente foi estabelecido. Diferentemente do mecanismo japonês que visa sobretudo beneficiar-se dos baixos custos de mão-de-obra para exportar, o do TCS é de se aproveitar mais e mais das vantagens da concentração, da especialização e de uma massa crítica de consumidores no seio do triângulo (economias externas). Essa combinação de fatores de oferta e de demanda redunda numa integração muito mais íntima e dinâmica do que no caso dos investimentos externos diretos (IDE) japoneses no Sudeste Asiático, por exemplo, ou das maquilladoras do México". (Boillot & Michelon, 2000: 31)

A integração comercial, produtiva e financeira no TCS progrediu de forma extraordinária a partir da metade da década de 80, colaborando sobremaneira para a manutenção do processo chinês de modernização. Entretanto, é bom relembrar que "o mais destacável desse processo de integração é que se produziu sem nenhum acordo governamental ou oficial, sem uma liberalização comercial prévia e, se isso ainda fosse pouco, com importantes conflitos políticos e diplomáticos. O triângulo do sul da China não é, portanto, uma área institucionalizada nem tampouco um bloco comercial". (Menéndez, 2000: 31).

O segundo triângulo de crescimento é o de Cingapura-Johore-Riau (SIJORI), compreendendo Cingapura, a parte meridional do estado malaio de Johore e as ilhas

da província de Riau na Indonésia. O acordo de cooperação baseia-se no aproveitamento da abundância de terras e de mão-de-obra, a baixo preço, em Johore e Riau e na capacidade de fornecimento de equipamentos de serviços e de investimento em Cingapura, favorecendo uma base maior às indústrias manufatureiras, facilitando a economia de escala e a integração vertical.

É interessante observar que, enquanto o Triângulo da China do Sul foi direcionado predominantemente pelas forças de mercado, o SIJORI foi iniciado por ação dos governos centrais. (THAN, 1997)

Outro polígono do crescimento concentra-se na delta do rio Tumen, no Nordeste Asiático, compreendendo a província chinesa de Jilin, a Sibéria Russa e a Coréia do Norte. Japão, Coréia do Sul e Mongólia estão igualmente comprometidos com o processo de desenvolvimento ao fornecerem os recursos naturais e os investimentos. Apesar do processo encontrar uma série de dificuldades de implementação, acordos recentes definiram a criação de um comitê de cooordenação para o desenvolvimento da zona do rio Tumen com a função de conselho e de ajuda para tratar dos problemas sociais, jurídicos e econômicos levantados pelas partes contratantes a propósito de seus direitos de soberania. Além disso, foi constituída uma outra comissão consultiva para o desenvolvimento econômico.

O triângulo de crescimento Indonésia-Malásia-Tailândia (TC-IMT) é o quarto acordo de cooperação infraregional. Compreende os estados de Sumatra (norte) e Aceh na Indonésia, os estados de Perak, Pinang, Kedah e Perlis na parte setentrional da Federação da Malásia, e as cinco províncias de Songkhla, Saturn, Yala, Narathiwat e Pattani no sul da Tailândia.

Novas Perspectivas de Integração na Ásia

A crise asiática pode ser considerada como o momento de inflexão das políticas regionais asiáticas, a partir do momento em que passou a exigir uma maior atuação regional para encaminhamento de soluções para a crise em si. Na realidade, a crise desnudou as fragilidades regionais, demonstrando, de um lado, que a interdependência por si só não tem capacidade de manter a região isolada de instabilidades e, de outro, que o processo de disputa por poder econômico entre Estados Unidos, União Européia e Japão não afeta só o Japão, mas acaba englobando toda a região, exatamente em função da forte interdependência regional.

Nesse sentido, retomaram-se as expectativas de desenvolvimento de um processo de integração regional, com características essencialmente asiáticas, sem a

participação de atores externos, podendo ser canalizado para estruturas institucionalizadas com o objetivo de encarar questões transnacionais comuns. Ou mesmo, como uma resposta necessária à tendência de aprofundamento dos regionalismos europeu e americano.

No que se refere especificamente à esfera econômica, Funabashi aponta que o Japão estava acomodado com a metáfora dos *flying geese*, que ressaltava sua liderança no processo de desenvolvimento econômico asiático, ao mesmo tempo em que o colocava como o principal interlocutor asiático com o resto do mundo. "Mas a visão do Japão sobre a Ásia e seu próprio papel nela está sendo desafiada pelas novas realidades econômicas: o crescimento da China e seu desafio ao Japão; o rápido avanço da informação e o desenvolvimento das tecnologias de comunicação em outros países asiáticos, como a Índia, Cingapura e Coréia do Sul; o rebaixamento do Japão de modelo do desenvolvimento asiático para um exemplo de confusão e paralisia; e o impacto da globalização na tradicional abordagem japonesa da ajuda externa como foco de investimentos externos governamentais para investimentos externos diretos privados. Outros países asiáticos estão se transformando em grandes atores econômicos na região e o Japão não é mais o único". (Funabashi, 2000-01:77)

Nesse sentido, com suas implicações na reivindicação de um posicionamento mais claro e cooperativo em termos da recuperação regional e manutenção da competitividade internacional, a crise forçou a definição de novos papéis e o arranjo de novas alianças. Assim, no caso do Japão, pode-se perceber a pressão para uma maior atuação regional para encaminhamento de soluções para a crise. E a China ao não se engajar numa desvalorização competitiva procurou transmitir a imagem de um poder cooperativo e pacífico.

A reunião informal da ASEAN, em novembro de 1999, ressuscitou a idéia defendida em 1990 pelo Primeiro Ministro da Malásia, Mahathir Mohamad, de institucionalização de um bloco regional, com características essencialmente asiáticas.[3]

No entanto, agora, a reunião da ASEAN demonstra que ainda constitui um relativo ator regional e que a adesão dos três líderes do Nordeste Asiático – Japão, China e Coréia do Sul –, constituindo o processo ASEAN+3, reflete a tendência para uma crescente cooperação, especialmente em economia. A ênfase no reforço da cooperação econômica indica igualmente o cuidado em evitar eventuais discussões sobre questões políticas e de segurança.[4] Destarte, ASEAN+3 surge influenciada pelos exemplos do sucesso de outros mecanismos regionais e sob o impacto da crise asiática. "O sucesso de outras organizações ou arranjos regionais, como a União Européia (UE) e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA); as agora aparentes

limitações da APEC e da ASEAN; e o impacto da crise econômica asiática têm ampliado o significado do processo ASEAN+3. Na realidade, agora o ASEAN+3 apresenta o potencial de se transformar na instituição regional dominante no Leste Asiático". (STUBBS, 2002: 440-441).

É evidente que não é provável que um mercado comum asiático seja institucionalizado no curto prazo, levando-se em consideração a persistência de profundas divergências históricas entre os principais atores. "Inimizades históricas permanecem profundas na região e não vão desaparecer da noite para o dia. Mas o principal fato é que a definição de objetivos mostra uma tendência para uma crescente integração da região, a qual se preocupa com a emergência de blocos em outras partes do globo, como o NAFTA e a União Européia". (Ching, 1999:36)

Apesar destas dificuldades, não se duvida que o processo pode contribuir para ampliação da mútua compreensão e confiança e uma mais durável estabilidade e paz no Leste Asiático. Mas, além disto, há o interesse dos três atores do Nordeste Asiático em atuar em conjunto com o Sudeste Asiático, mesmo que em função de uma disputa para ampliação do poder individual.

No plano da cooperação econômica, a presença do Japão mostra-se fundamental para transferir credibilidade a qualquer desenvolvimento do bloco, enquanto que é um instrumento que possibilita uma atuação japonesa sem cobranças de seu passado.

Retoma-se ainda a idéia de que a proposta de um mercado comum sem a presença dos Estados Unidos tem significativa importância enquanto se busca a definição de uma identidade regional, na qual não só se aceita, mas também se requisita a presença japonesa. Sob outra perspectiva, enquanto ASEAN+3 pode desempenhar um papel fundamental na aproximação dos atores regionais, pode igualmente também ser visualizado como um entrave à liberalização do comércio internacional, num processo no qual a Ásia, com sua extrema dependência dos mercados externos, apresenta-se relativamente mais fragilizada.

"Entretanto, a provável institucionalização de um bloco econômico do Leste Asiático na próxima década enfrenta grandes obstáculos. Um contínuo constrangimento contra um bloco comercial asiático discriminatório é a dependência das economias regionais dos mercados de fora da Ásia. Ainda que a participação do comércio intra-regional tenha crescido rapidamente na década anterior antes da emergência da crise asiática, mais da metade de suas exportações ainda são direcionadas para mercados de fora da região. O receio de que a institucionalização de um bloco asiático discriminatório possa provocar uma guerra comercial global, na qual as economias asiáticas possam ser as maiores vítimas ainda preocupa muitas capitais". (Ravenhill, 2000:331)

Nesse sentido, o Relatório Brookings 2000-01 aponta a emergência de uma forte tendência para o multilateralismo na Ásia, considerando que, de um lado, propicia a reinserção dos principais atores regionais, enquanto que, de outro, pode marginalizar o papel norte-americano nos campos econômicos e diplomáticos.

"Apesar dessas persistentes realidades, Estados Unidos não deveria rejeitar as tendências e os benefícios do multilateralismo na região. A maior utilidade dessas organizações pode ser aproximar os principais atores da região – particularmente China e Estados Unidos – de uma forma que possa regularizar os contatos e afastar desavenças, desconfianças e conflitos. Além disso, o impulso para encontrar soluções multilaterais ressoa de forma muito mais intensa do que anteriormente. Há tanto benefícios quanto perigos para os Estados Unidos nessa tendência. Nos próximos anos, o desafio para os Estados Unidos será manter seu papel enquanto responsável pela segurança regional, ao mesmo tempo em que deve evitar ser marginalizado dos planos econômicos e diplomáticos". (Brookings, 2000-01:7-8)

Considerações Finais

O atual processo de multilateralização observado na Ásia-Pacífico e aqui avaliado sob a perspectiva de desenvolvimento de esquemas de cooperação ou de integração é um fenômeno decorrente de novas realidades e de distintos processos regionais com dinâmica diferenciada da do período da Guerra Fria. Caracteriza o atual momento das relações internacionais da região e está direcionado precipuamente para a perspectiva de institucionalização de organizações multilaterais, tanto de caráter econômico quanto de segurança.

Tsuneo Akaha, por exemplo, defende a idéia de que o cenário estratégico da Ásia-Pacífico, atualmente, é muito mais afetado pelas relações entre os principais poderes da região do que pela balança estratégica global. Isto porque o ambiente estratégico regional permanece incerto, sendo impossível predizer sua configuração. Dentre os principais motivos que determinam essa dubiedade, podem ser apontados: *i*. a multiplicidade de atores que pode ter seus interesses de segurança afetados na diversidade de alianças e coalizões em curso; *ii*. as capacidades e fundamentos de poder dos atores regionais são irregulares e mutáveis; *iii*. suas políticas representam uma mistura de interesses de segurança econômica e militar, bem como variados graus de perspectivas realistas e liberais; *iv*. não há regionalmente nenhuma estrutura de segurança que possa servir de base às opções dos poderes regionais; *v*. a região compreende uma vasta diversidade de sistemas políticos e estruturas sociais, com

disparidades profundas nos níveis de desenvolvimento econômico e coexistência de forças econômicas transnacionais e sentimentos nacionalistas representados por conflitivas reivindicações territoriais; e, *vi*. a permanência de animosidades históricas inibe, ao menos parcialmente, o estabelecimento de cooperação regional. (Akaha, 1995)

Na perspectiva histórica, essa tendência para o multilateralismo surge na metade dos anos 80 e, se de um lado, propicia inúmeras propostas, de outro, suscita para o debate multilateral questões essenciais como a definição de região, do conceito de segurança (se exclusivamente militar-estratégico, se só econômico ou se tanto econômico quanto militar) e de correlação com os acordos bilaterais já existentes. As razões dessas incertezas são claramente decorrentes do dinâmico crescimento econômico regional, com mudanças nas técnicas de produção, bem como no relacionamento intra-regional em termos de investimento, comércio, viagens, etc, redundando na necessidade de um novo padrão de relações internacionais.

A percepção da necessidade de estabelecimento desses organismos multilaterais é ampliada e/ou atrelada mais às questões propriamente de segurança com o fim da Guerra Fria. Note-se que a idéia de fim da Guerra Fria, nesse processo, é inserida muito mais como um *emblema*, do que por uma relação causal. Isto é, coincide com a percepção da diminuição do poder econômico norte-americano e com a ascensão do Japão, o que, de um lado, implica pensar na questão hegemônica regional e, de outro, na possível retirada das forças americanas, com a conseqüente criação de um vácuo de poder ou com sua substituição pelo Japão ou China.

É exatamente em decorrência desse quadro instável e de difícil aproximação entre os diferentes atores é que se trabalhou com a perspectiva de que o processo integrativo asiático renega inicialmente as perspectivas de *área de livre comércio*, concentrando-se especificamente mais nas questões de *cooperação*, e mesmo assim entendendo-se cooperação não como integração, mas como coordenação.

De outro lado, aventou-se a hipótese de que a crise asiática pode ser considerada o momento de inflexão das políticas regionais asiáticas, a partir do momento em que passou a exigir uma maior atuação regional para encaminhamento de soluções para a crise em si. Nesse sentido, retomaram-se as expectativas de desenvolvimento de um processo de integração regional, com características essencialmente asiáticas, sem a participação de atores externos. O ressurgimento da proposta anterior de Mohamad Mahathir, agora sob a denominação de ASEAN+3, mais do que ser de imediato um mecanismo de livre comércio, tem o propósito de concertação de políticas econômicas regionais, através do estabelecimento de um clima de confiança.

O ASEAN+3 apresenta igualmente o mérito de conseguir reunir, dentro de processos intra-regionais, os três principais atores do Leste Asiático que mantêm ainda

um forte clima de rivalidade e de hostilidade. Pragmaticamente, divergências podem ser dirimidas em função dos interesses comuns, que antes de comuns, são também individuais.

Referências Bibliográficas

AKAHA, Tsuneo. "Japan's security agenda in the post-cold war era". *The Pacific Review*, London, 8(1): 45-76, 1995.

ARNDT, Heinz W. "The GATT System, Free Trade Areas and Regional Cooperation". In: FUKUCHI, Takao & KAGAMI, Mitsuhiro (orgs.). *Perspectives on the Pacific Basin Economy: A comparison of Asia and Latin America*. Tokyo: Institute of Developing Economies & The Asian Club Foundation, 1990, p.557-567.

BOILLOT, Jean-Jacques & MICHELON, Nicolas. "Le Triangle de la Chine du Sud et de Taiwan: d'une zone de *maquilladoras* à un pôle économique intégré". *Perspectives Chinoises*, Hong Kong, 59: 28-40, Mai-Juin 2000.

BROOKINGS Northeast Asia Survey 2000-01.

CHING, Frank. "An Emerging East Asia". *Far Eastern Economic Review*, Hong Kong, Dow Jones, 162(50): 33, December 16, 1999.

CHOON, Lee Chang. "The Beijing-Seoul-Tokyo Triangle". *Far Eastern Economic Review*, 157 (41): 36, 13 October 1994.

CRONE, Donald. "The politics of emerging Pacific Cooperation". *Pacific Affairs*, Vancouver, University of British Columbia, 65(1): 68-83, Spring 1992.

FUKASAKU, Kiichiro. *Coopération et Intégration Régionales en Asie*. Paris: OCDE, 1995.

FUKUCHI, Takao & KAGAMI, Mitsuhiro (orgs.). *Perspectives on the Pacific Basin Economy: A comparison of Asia and Latin America*. Tokyo: Institute of Developing Economies & The Asian Club Foundation, 1990.

FUNABASHI, Yoichi. "Japan's Moment of Truth". *Survival*, Oxford, IISS, 42(4): 73-84, Winter 2000-01.

GUTIÉRREZ, Hernán. "La ASEAN ante el emergente orden mundial: reordenamiento regional y diplomacia colectiva en el Pacifico", *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internationales, XXVI (101): 57-73, Enero-Marzo 1993.

HIGGOTT, Richard. “Economic Cooperation: Theoretical Opportunities and Practical Constraints”. *The Pacific Review*, London, 6(2): 103-117, 1993.

HIGGOTT, Richard. “Ideas, identity and policy coordination in the Asia-Pacific”, *The Pacific Review*, London, 7(4): 367-379, 1994.

KERR, Pauline. “The Security Dialogue in the Asia-Pacific”. *The Pacific Review*, 7 (4): 397-409, 1994

LEGORRETA, Omar Martínez. “Las Organizaciones Multilaterales en la Cuenca del Pacífico”. *Asia Pacífico 1994*, México, El Colégio de México, n.1, 1994, p.65-84.

MENÉNDEZ, José Ramón García. “Área económica China: apertura e inserción en la economia mundial”. *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XXXIII, no. 131-132: 3-64, Julio-Diciembre 2000.

OLIVEIRA, Amaury Porto. “Duas Visões da APEC (Conselho Econômico da Ásia-Pacífico)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, 38(1): 99-116, 1995.

PANPIEMRAS, Kosit. “L’intégration et la coopération en Asie: le point de vue du secteur privé”. In: FUKASAKU, Kiichiro. *Coopération et Intégration Régionales en Asie*. Paris: OCDE, 1995, 69-73.

RAVENHILL, John. “APEC adrift: implications for economic regionalism in Asia and the Pacific”. *The Pacific Review*, London, Taylor & Francis, 13(2): 319-333, 2000.

STUBBS, Richard. “Signing on to liberalization: AFTA and the politics of regional economic cooperation”. *The Pacific Review*. London, Taylor & Francis, 13(2): 297-318, 2000.

STUBBS, Richard. “ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?”. *Asian Survey*, XLII (3): 440-455, May/June 2002.

SUDO, Sueo. “Japan and Southeast Asia in the Post-Cambodian Conflict Era”. *ASEAN Economic Bulletin*, Singapore, ASEAN, 11(1): 59-69, July 1994.

TAN, Ricardo M., PANTE, Filologo & ABONYI, Georges. “La coopération économique dans la région du grand Mékong”. In: FUKASAKU, Kiichiro. *Coopération et Intégration Régionales en Asie*. Paris: OCDE, 1995, 253-280.

TANG, Min. “La coopération économique en Asie: opportunités et défis”. In: FUKASAKU, Kiichiro. *Coopération et Intégration Régionales en Asie*. Paris: OCDE, 1995, p.: 221-252.

THAN, Mya. “Economic Co-operation in the Greater Mekong Subregion”. *Asian-Pacific Economic Literature*, 11(2): 40-57, November 1997.

YEUNG, Yue-Man. *Growth Triangles in Pacific Asia: A comparative perspective*. Hong Kong: Institute of Asia-Pacific Studies, 1995.

Notas

[1] Em 1991 foram aceitas as participações das três Chinas, sendo que as de Taiwan e Hong Kong, como economias e não como países. Em 1993, ocorreu a aceitação do México e de Papua Nova Guiné e, em 1994, do Chile. A Rússia, Peru e Vietnã tornaram-se membros plenos em novembro de 1998.

[2] As visões sobre o papel do Fórum Regional da ASEAN são muito contraditórias. Para alguns, ainda que não efetivo, seu papel é fundamental nos momentos de mudança ou crise regionais, enquanto que para outros, muito mais críticos, não passa de um "convescote", sem sentido e objetivo. Na literatura, os construtivistas defendem a idéia de que o ARF tende a se transformar numa comunidade de segurança, enquanto que os neoliberais institucionalistas defendem que possibilita uma troca de informações, contribuindo para a melhoria da segurança. Já os realistas sustentam que o ARF é totalmente irrelevante e que a segurança regional ainda é extremamente dependente do poder e das ações estatais voltadas para a garantia da própria segurança.

[3] O EAEG (East Asian Economic Grouping) surgiu em 1990 como uma proposta de Mahathir Mohamad, primeiro ministro da Malásia. Rapidamente, seu nome foi modificado para EAEC (East Asian Economic Caucus) em resposta às preocupações decorrentes da associação direta como uma tentativa de criação de um bloco comercial regional. Mesmo com a sua alteração, a proposta sofreu forte oposição dos Estados Unidos e do governo australiano. De um lado, pelas implicações que poderia ter sobre a APEC e, de outro, pela possibilidade da economia mundial ser dividida em agrupamentos regionais. Japão e Coréia do Sul sofreram pressões diretas dos Estados Unidos para rejeição da proposta. Mesmo dentro da ASEAN, a Indonésia opunha-se à proposta da Malásia. No entanto, a proposta contava com razoável simpatia regional, enquanto propunha essencialmente um trabalho consensual conjunto do Leste Asiático nos processos de negociações comerciais internacionais e um contrapeso à hegemonia unipolar norte-americana.

[4] O ponto chave na aproximação ASEAN+3 foi o desenvolvimento da processo ASEM. O projeto ASEM (*Asia-Europe Meeting*), uma iniciativa do Primeiro Ministro de Cingapura, Goh Chok Tong, teve como objetivo estreitar os laços políticos, econômicos e culturais entre os dois continentes. Para a UE, a institucionalização da ASEM, estrategicamente, teria o papel de ser um instrumento de aproximação política com a Ásia, com o objetivo precípuo de evitar que Estados Unidos possa se manter isolado na região asiática. Em outros termos, a UE espera, com o ASEM, ser um ator político regional, além do econômico, de forma a poder relativizar a importância que Estados Unidos detém na região.

O ASEM, cuja primeira reunião foi em 1995, antes então do início do desenvolvimento do ASEAN+3, teve como participantes asiáticos os membros da ASEAN, mais Japão, China e Coréia do Sul. Para o Japão, ainda que as diferentes questões a serem discutidas já estivessem embutidas no seu relacionamento bilateral com a UE, a importância do ASEM estava no fato de representar um diálogo inter-regional sem a presença dos Estados Unidos. Neste sentido, note-se que Japão reagiu lentamente à proposta até ter ciência de que Estados Unidos não se opunha ao encontro. A China, da mesma forma, preocupou-se inicialmente com a possibilidade de ser um alvo de críticas sobre questões de direitos humanos.

DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E A PROTEÇÃO DOS CIVIS: CONSIDERAÇÕES SOBRE A EFETIVIDADE DE SUA APLICAÇÃO

Marcos Alexandre de Araujo Imamura *

Resumo

O autor procura mostrar as principais ineficácias dos instrumentos jurídicos do Direito Internacional Humanitário. Para isso o autor fará uma análise do desenvolvimento do Direito da Guerra em suas duas vertentes (*jus in bello* e *jus ad bellum*), configurando a primeira o Direito Internacional Humanitário. Vai observar que a elaboração das diferentes convenções relacionadas ao tema foram influenciadas pelos interesses dos Estados, gerando uma subjetividade nos textos que impede uma maior efetivação do mesmo. Isso sem contar que os violadores desse ramo do direito são justamente os envolvidos nas negociações. Dessa forma, ele vai traçar um paralelo de como a solução da implementação das boas intenções nos diversos protocolos internacionais está condicionada a forma na qual o Estado ser reveste de sua natureza soberana, rasgando e interpretando esses compromissos internacionais ao seu bel prazer.

Abstract

The author shows the main problems of the juridical instruments of the Humanitarian International Law. He strives for such by analyzing the development of the Law on War in its two trends (*jus in bello* and *jus ad bellum*), characterizing the first as

Introdução

O Direito Internacional, desde o seu princípio, sempre esteve relacionado aos conflitos, pois representava, em grande medida, um direito de guerra entre Estados. Com a evolução do sistema internacional e o aumento das relações não conflituosas entre os Estados, o Direito Internacional teve seu escopo bastante aumentado, abrangendo áreas as mais diversas, tanto econômicas como sociais, políticas e culturais. Não obstante, o direito de guerra continuou sendo um dos mais importantes ramos do Direito Internacional, embora já não preponderante.

A evolução do direito de guerra baseou-se na distinção entre o direito à guerra – *jus ad bellum* – e o direito do comportamento em tempos de guerra -*jus in bello*. Enquanto se pode dizer que o primeiro foi bastante limitado com a assinatura do Pacto Briand-Kellog de proscrição da guerra como política nacional, em 1928, o segundo vem sofrendo um processo evolutivo cada

Revista Cena Internacional. 4 (1): 141-169 [2002]

* Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais – IRI/PUC-RJ e professor de Relações Internacionais da Universidade Estácio de Sá.

Humanitarian International Law. He observes that the work on several conventions on the subject was influenced by the interest of States, creating a subjectivity in the writings which does not allow the effectiveness of themselves. Nonetheless, the violators of this brand of Law are the same ones who might be involved in the negotiations of the said convention. Thus, he compares the solution of implementation of good will in the several international protocols is conditioned to the way the State deals with her sovereignty, disregarding and accepting such international compromises according to her own will.

vez mais importante, principalmente desde 1864, data da primeira Convenção de Genebra.

A crescente importância do respeito aos Direitos do Homem tem-se expressado através do grande aumento do número de convenções e tratados que têm sido acordados no âmbito do Direito Humanitário e dos Direitos Humanos. Dentro destes, especial atenção tem sido dada à proteção dos civis nos caso de conflitos armados, tanto internacionais como nacionais.

Apesar do alto grau de abrangência e de desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário, entretanto, as suas violações continuam freqüentemente chegando ao conhecimento da comunidade internacional e, o que é mais grave, sem qualquer punição por tais violações, principalmente no que se refere às violações dos direitos dos civis.

Sendo assim, o presente estudo visa analisar quais as principais causas desta ineficácia dos instrumentos jurídicos do Direito Internacional Humanitário, com ênfase nas questões relacionadas à proteção dos civis.

Para tal, seria útil fazer, *a priori*, uma análise, ainda que superficial, do desenvolvimento do direito de guerra em suas duas vertentes – *jus ad bellum* e *jus in bello* -, além de uma análise da relação entre os Direitos Humanos e o Direito Humanitário para, a partir daí, desenvolver-se uma análise mais detalhada da proteção dada aos civis pelo Direito Humanitário, principalmente pelas convenções de Genebra e de Haia.

Evolução do Direito de Guerra

Como aponta Swinarski[1], embora o Direito Humanitário seja freqüentemente considerado como um direito à parte, fora do alcance do Direito Internacional Público, a verdade é que o direito da paz e o direito da guerra constituíam, desde o início, o seu conjunto. Além disso, o contexto de conflito existente entre as "comunidades pré-estatais" fez surgir as primeiras normas consuetudinárias, demonstrando que a necessidade da existência de normas em casos de conflitos armados era compartilhada mesmo por civilizações muito distintas.

A intensificação das relações internacionais implicou, a princípio, um aumento do número de conflitos. Os Estados passaram, então, a buscar resoluções pacíficas dos litígios internacionais, contribuindo para a institucionalização do sistema internacional, o que fez com que o direito de guerra passasse a ser eminentemente um direito de paz[2]. Isto não implica, entretanto, que o direito de guerra tenha se esvaído. Pelo contrário, o estabelecimento da guerra como situação "anormal" do sistema internacional implicou mesmo uma maior necessidade de desenvolvimento dos critérios relativos à proibição da guerra e à conduta nos casos em que esta ocorre, seja uma guerra considerada legítima pelo Direito Internacional ou não.

No decorrer de sua evolução, o direito de guerra subdividiu-se em dois ramos que, embora complementares, nem sempre são superpostos: o *jus ad bellum* e o *jus in bello*. O primeiro está relacionado ao direito dos Estados ou atores internacionais de se utilizarem da guerra de maneira lícita, enquanto o último trata da regulamentação da guerra, estabelecendo os meios de conduta lícitos nos conflitos armados.

Quanto ao *jus ad bellum*, ou direito à guerra, o desenvolvimento do conceito de soberania, marcado pela Paz de Vestefália, delegava aos Estados o direito de se recorrer à força em suas relações com os outros Estados. Mais do que isso, o recurso à força por parte do Estado era visto como " (...) *o atributo supremo de sua soberania, a expressão mais cabal da sua qualidade de Estado*"[3]. Assim, as guerras eram vistas como um acaso normal e lícito resultante das relações entre os integrantes do sistema internacional, devendo o *jus ad bellum* regulamentar o direito de tais integrantes à guerra, a fim de evitar o recurso abusivo a este direito.

Com o advento da Primeira Guerra Mundial, entretanto, este direito à guerra foi restringido pela comunidade internacional. Embora o Pacto da Liga das Nações já fizesse referência à não agressão internacional, a consagração da condenação da guerra como meio de solução de disputas e como instrumento de política nacional só ocorreu por meio do Pacto Briand-Kellog, em 1928. A realidade da Segunda Guerra Mundial, no entanto, demonstrou que o pacto ainda não havia surtido o efeito desejado.

Assim, com o artigo 2 (4) da Carta das Nações Unidas, que proíbe a ameaça ou uso da força nas relações internacionais, finalmente reforçou-se o entendimento de considerar tal proibição como exemplo de norma imperativa do direito internacional -*jus cogens* -, no sentido dado posteriormente pelo artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados[4]. Apesar disso, há três exceções a esta regra fundamental da proibição da guerra:

a) medidas de segurança coletiva, com o objetivo de manter ou restaurar a paz e a ordem internacionais, através de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, possibilitada pelo controvertido artigo VII da Carta da ONU;

b) direito ao recurso à força nos casos de guerra de libertação nacional;

c) direito à guerra defensiva.

Todas as três opções demonstram claramente como o *jus ad bellum* baseia-se na tradição da guerra justa, principalmente no que se refere a seu critério principal: a causa justa da guerra, que deve ser restrita ao combate daquilo considerado mal ou errado, visando à preservação da comunidade, defesa do inocente ou dos direitos humanos básicos[5].

Dificuldades permanecem, no entanto, na determinação destes três tipos de guerras "justas" permitidos, devido aos seguintes motivos: quanto ao primeiro item, a principal questão permanece sendo o poder de imposição das medidas de segurança coletivas por meio de um Conselho de Segurança onde os cinco membros permanentes têm poder de veto; no caso das guerras de libertação nacional, a principal dificuldade refere-se ao conflito entre, por um lado, um grupo nacional buscando sua autodeterminação e independência política e, por outro lado, o Estado soberano estabelecido defendendo seus direitos de autodefesa e inviolabilidade territorial; quanto ao último item, a maior ameaça advém das dificuldades em se definir a noção de agressão e, conseqüentemente, de agressor.

Como já foi dito, portanto, o que se percebe é que, na realidade, o *jus ad bellum* não foi de maneira alguma extinto, mas sim restringido a três únicas possibilidades lícitas, ainda que bastante complexas. Embora haja tal limitação, é importante ressaltar a existência e importância do direito à guerra como componente fundamental do Direito Internacional Público.

O segundo ramo do direito de guerra, o *jus in bello*, contrariamente ao *jus ad bellum*, não se preocupa com a questão de guerra justa no sentido de se estabelecer qual ou quais beligerantes estão com a razão em um conflito armado. Na verdade, o *jus in bello* é aplicado de igual maneira ao agressor e ao agredido – se é que esta classificação é possível de ser estabelecida -, mesmo que o conflito seja declarado de maneira ilícita segundo as normas do *jus ad bellum*.

O *jus in bello* representa, enfim, aquele que é conhecido como Direito Humanitário Internacional. Seus objetivos podem ser resumidos em um princípio básico, disposto no artigo 22 do Regulamento Relativo às Leis e Costumes da Guerra Terrestre, parte integrante da Convenção de Haia de 1907: Os beligerantes não têm um direito ilimitado quanto à escolha dos meios de prejudicar o inimigo[6].

Segundo Celso Mello:

> " (...) *o princípio de humanidade visa exatamente temperar a teoria da necessidade. Negar a existência do primeiro princípio é desconhecer a realidade da guerra e negar o segundo é transformar a guerra em algo que está fora do direito*"[7].

O objetivo do *jus in bello*, portanto, é estabelecer regras de comportamento e conduta, tanto para os atores internacionais como para as pessoas em conflitos armados, sejam combatentes ou não, baseados em princípios de humanidade[8]. Essa é a razão pela qual tal ramo é conhecido como Direito Internacional Humanitário.

O mesmo princípio de humanidade rege, também, as questões relativas aos Direitos Humanos, ramo que vem tendo um desenvolvimento cada vez mais significativo na comunidade internacional. Cabe ressaltar, entretanto, que há diferenças importantes entre os Direitos Humanos e o Direito Humanitário, assim como há muitas semelhanças. Sendo assim, deve-se proceder a uma diferenciação entre estes ramos do direito, antes de se analisar mais a fundo as questões do Direito Humanitário Internacional, principalmente no que concerne à proteção dos civis em casos de conflitos armados.

Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário

A questão relativa à posição ocupada pelo Direito Humanitário no conjunto do Direito Internacional Público é bastante complexa no que diz respeito à sua relação com os Direitos Humanos. Principalmente a partir da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, surgiram diversas controvérsias teóricas e, também, confusões práticas sobre o respectivo âmbito de aplicação deste último e do Direito Humanitário.

Apesar disso, freqüentemente os Direitos Humanos são tomados como Direito Humanitário, e vice-versa, mesmo por especialistas no assunto. Embora as semelhanças entre ambos sejam muitas e significativas, há, no entanto, algumas importantes diferenças entre estes e que não podem deixar de ser levadas em consideração, mesmo que somente no aspecto doutrinário e não prático.

No aspecto doutrinário do Direito Internacional Público, existem três correntes ou teses divergentes a respeito da relação entre os Direitos Humanos e Humanitários: a tese integracionista, a tese separatista e a tese complementarista[9].

A primeira tese propõe a fusão do Direito Humanitário aos Direitos Humanos, pois o primeiro não seria nada além de uma parte do segundo. Isto seria conseqüência da evolução dos Direitos Humanos, cuja base seria o Direito Internacional Humanitário, demonstrado pela "primazia cronológica" deste último como conjunto de regras de proteção ao indivíduo[10]. A segunda tese baseia-se na idéia de que os dois ramos são totalmente diferentes e incompatíveis. Assim, a principal diferença seria entre as finalidades dos sistemas de proteção de ambos os direitos: os Direitos Humanos

protegeriam o indivíduo contra o aspecto arbitrário da própria ordem jurídica interna, enquanto o Direito Humanitário o protegeria em situações de conflito armado, onde a ordem nacional já não pode lhe garantir uma proteção eficaz. Finalmente, a última tese, a complementarista, defende que ambos os Direitos Humanos e Humanitário são sistemas diferentes que se complementam[11].

Antes de se chegar a uma posição sobre o assunto, deve-se ressaltar que tanto o Direito Humanitário como os Direitos Humanos baseiam-se em princípios de humanidade e dignidade. Tanto um como o outro baseia-se na defesa do direito à vida, do direito de não ser torturado e do direito à integridade. Estes são o que o antigo Vice-Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Héctor Gros Espiell, denominou de núcleo inderrogável dos direitos humanos, ou seja, aqueles que são reconhecidos universalmente e que nunca podem ser suspensos. Mais ainda, ele defende que este núcleo inderrogável passou a ser um princípio universal do direitos das gentes, devendo ser considerado *jus cogens* dos direitos humanos[12].

Como o próprio Espiell aponta, entretanto, há uma clara diferença do Direito Humanitário em relação aos Direitos Humanos, que deriva de sua própria razão de ser, ou seja, a guerra. Na guerra, ou conflito armado, mesmo dentro de certos limites e dentro de um certo quadro, é lícito matar. Assim, entre combatentes, contanto que não sejam prisioneiros de guerra, nem feridos, nem doentes, o direito à vida pode ser derrogado[13]. Além deste, mais importante, outros direitos incluídos nos Direitos Humanos podem ser derrogados em casos de conflito armado. Por exemplo, a liberdade de reunião e associação, bem como certos direitos econômicos, sociais ou culturais são difíceis de se aplicar completamente durante um conflito armado.

Além disso, os mecanismos de aplicação dos dois ramos do direito são diferentes, bem como as instituições encarregadas de desenvolvê-los e promovê-los: a Cruz Vermelha Internacional no tocante ao Direito Humanitário; e organizações internacionais, tanto universais como as Nações Unidas, como regionais tal qual a Comissão e a Corte Interamericanas ou a Comissão e o Tribunal Europeus, no tocante aos Direitos Humanos.

Não se pode, portanto, realmente aceitar definições extremas de que os Direitos Humanos e Humanitário nunca se sobrepõem ou que sempre se sobrepõem. Na verdade, pode-se considerar o Direito Humanitário como um direito de exceção, de urgência, que intervém somente em caso de ruptura da ordem jurídica internacional, enquanto os Direitos Humanos aplicam-se principalmente em tempos de paz, embora alguns deles sejam inderrogáveis em qualquer circunstância, incluídos aí os casos de conflitos armados[14]. Enfim, pode-se considerar o Direito Humanitário como “direitos humanos em período de conflito armado”. Deve-se ressaltar, entretanto, que alguns

dispositivos do Direito Humanitário são válidos mesmo em períodos de não ocorrência de conflito armado, como nos casos de divulgação das Convenções de Genebra, que deverão ser feitas "*o mais amplamente possível, em tempo de paz e em tempo de guerra*"[15].

Cada vez mais, no entanto, aumenta a confluência entre estes dois ramos do direito, pelo menos no que se refere à elaboração de normas em casos de conflito armado. Não só as Nações Unidas, como também organismos regionais como a Corte Interamericana de Direitos Humanos têm promovido resoluções e convenções relativas à proteção da pessoa humana em casos de conflitos armados, internacionais ou não. Mais ainda, além da Cruz Vermelha Internacional, várias organizações não governamentais, como Human Rights Watch e Médicos Sem Fronteiras, vêm desempenhando um papel importante na divulgação de violações do Direito Humanitário e na própria ação humanitária como tal. Como afirma de maneira brilhante Geoffrey Best, no entanto, talvez o maior ponto de confluência entre os Direitos Humanos e Humanitário é que ambos " (...) run into the same ubiquitous obstacle: the doctrine and passion of national sovereignty"[16].

Jus in Bello

Seguindo a tradição da guerra justa, o *jus in bello* baseia-se em dois critérios: distinção e proporcionalidade. O primeiro critério refere-se tanto à distinção entre combatentes e não combatentes como também entre o intencional e o previsto mas não intencional. Esta última distinção é complementada pelo segundo critério do *jus in bello*, que é o da proporcionalidade, que defende que se deve pesar as perdas previstas mas não intencionais em comparação com os valores que estão sendo defendidos na guerra[17].

O ano de 1864 é geralmente considerado o ano de nascimento do Direito Internacional Humanitário, data da realização da Convenção Relativa aos Militares Feridos nos Campos de Batalha (primeira Convenção de Genebra). É evidente, entretanto, que dispositivos deste direito já existiam há muito no âmbito consuetudinário. O chinês Sun Tse, por exemplo, em seu clássico livro *Arte da Guerra*, já defendia, 500 anos a.C, que os chefes de guerra deveriam esforçar-se para obter a vitória sem fazer mal aos militares e civis inimigos, assim como evitar o recurso à violência sem necessidade. Também o Código de Manu, na Índia, elaborado há mais de 2 mil anos, que é fundamento da moral e dos costumes do país, refere-se à proteção das vítimas da guerra[18]. Além disso, mesmo fora do quadro consuetudinário, deve-se ressaltar a existência de vários tratados bilaterais e multilaterais que tratam da matéria.

Dado o primeiro passo com a Convenção de Genebra de 1864, o Direito Humanitário Internacional foi sendo complementado por vários instrumentos que seguiam na mesma direção de regulação dos meios de condução da guerra, como a Declaração para Proscrever, em Tempo de Guerra, o Uso de Projéteis Explosivos ou Inflamáveis (conhecida como Declaração de São Petersburgo), em 1868; a Convenção sobre Leis e Costumes de Guerra e a Convenção para Adaptar a Guerra Marítima à Convenção de Genebra de 1864, que formavam a I Conferência de Paz de Haia de 1899 e a Convenção para Melhorar a Sorte dos Feridos e Enfermos nos Exércitos em Campanha, de 1906.

Na II Conferência de Paz de Haia, de 1907, delimitou-se a primeira grande vertente do Direito Internacional Humanitário, denominada de "direito de Haia", voltada basicamente à regulamentação da condução da guerra propriamente dita e dos métodos e meios de combate permissíveis.

A segunda grande vertente do Direito Internacional Humanitário, o Direito de Genebra, é voltada basicamente à proteção de feridos, doentes, prisioneiros de guerra e civis. Este Direito está baseado juridicamente nas Convenções de Genebra de 1949, que substituíram as anteriores, assim como nos Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra de 1949, assinados em 1977[19.] Estes Protocolos tiveram como objetivo refinar a proteção já dada às classes de pessoas estabelecidas pelas quatro Convenções de Genebra e, principalmente, desenvolver o artigo 3 comum às Convenções, que tratava dos conflitos armados não internacionais, o que foi feito no Protocolo Adicional II.

Deve-se ressaltar que o Direito Humanitário põe fim à noção de *inter arma silent leges* predominante até o século XIX. Atualmente, a posição aceita é a de que subsistem os tratados concluídos para vigorar em tempo de guerra, os tratados que estabelecem situações definitivas e já integralmente executados (*pacta transitoria*) e as cláusulas em tratados de navegação que visam ser aplicados em tempos de guerra[20.]

O artigo comum 1º das quatro Convenções de Genebra, assim como o artigo 1º do Protocolo Adicional I, reitera o caráter universal da proteção do Direito Humanitário, criando para os Estados obrigações *erga omnes*: "As Altas Partes Contratantes comprometem-se a respeitar e fazer respeitar a presente Convenção **em todas as circunstâncias**"[21.]

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados reafirma a proibição da invocação da reciprocidade como subterfúgio para o não cumprimento destas obrigações humanitárias. Ao tratar, em seu artigo 60(5), das condições em que uma violação de um tratado pode acarretar sua suspensão ou extinção, esta Convenção excetua expressa e especificamente os "tratados de caráter humanitário"[22.]

Além destas duas vertentes do *jus in bello*, argumenta-se sobre uma terceira, que seria conhecida como "Direito de Nova York" (onde se encontra a sede da ONU),

referente aos esforços das Nações Unidas tanto sobre a proteção dos Direitos Humanos (ressalvadas as questões da discussão acima sobre o assunto), como sobre a proibição ou regulamento do uso de certos tipos de armas. Exemplo do primeiro tipo é a Resolução 2444/68 da Assembléia Geral da ONU, conhecida como Conferência de Teerã sobre Direitos Humanos. Como exemplo de atuação das Nações Unidas no que se refere à regulamentação de armas, pode-se citar a Convenção sobre a Proibição de Utilizar Técnicas de Modificação Ambiental com Fins Militares ou Outros Fins Hostis (Resolução 31/72).

Segundo Kalshoven, a partir da Resolução 2444/68, inicia-se o processo de aceleração do movimento de confluência entre as três correntes do Direito Internacional Humanitário. Eles tenderiam, então, a formar um movimento único, englobando as preocupações quanto à proteção das vítimas de guerra, às regras de combate e à proteção internacional dos direitos humanos nos conflitos armados[23].

Feitas estas referências, passar-se-á agora à parte mais importante do presente estudo, que é se deter no *jus in bello* e analisar-se a efetividade de sua aplicação, em todas as suas três vertentes, quais sejam, Genebra, Haia e Nova York. Como a ênfase é dada à questão da proteção dos civis em casos de conflitos armados, entretanto, as Convenções de Genebra serão as mais analisadas devido ao seu interesse direto em tal questão.

Proteção aos Civis em Conflitos Armados

A proteção das pessoas civis em tempos de conflito armado, assim como outras questões relativas aos meios e métodos aplicados no conflito, já faz parte há muito do direito consuetudinário. No princípio, entretanto, as guerras eram geralmente travadas em campos de batalha, cujos locais eram bem definidos e distantes dos civis. A necessidade de se estabelecer direitos muito específicos relativos à proteção dos civis, portanto, era algo de menor importância em relação à necessidade de se estabelecer os métodos permitidos de combate. Apesar disso, a preocupação com tal assunto é certamente anterior à criação do Direito Internacional Humanitário.

Geoffrey Best ressalta que Rousseau foi um dos pioneiros entre os importantes cientistas políticos a se preocupar com a distinção entre civis e combatentes. Em seu *Do Contrato Social*, de 1762, Rousseau tratou o assunto da seguinte maneira:

> "A guerra não representa, pois, de modo algum, uma relação de homem para homem, mas uma relação de Estado para Estado, na qual os particulares só acidentalmente se tornam inimigos, não o sendo nem como homens, nem como cidadãos, mas como

> soldados, e não como membros da pátria, mas como seus defensores. Enfim, cada Estado só pode ter como inimigos outros Estados e não homens, pois que não se pode estabelecer uma relação verdadeira entre coisas de natureza tão diversa”[24].

Sendo assim, somente os combatentes fariam parte da guerra e, ainda assim, somente enquanto soldados defensores da pátria, o que poderia excluir aqueles feridos, doentes, e os que já não disponham de meios para causar danos aos inimigos. Essa distinção pode explicar o porquê do Direito Internacional Humanitário ter tido início com a primeira Convenção de Genebra de 1864, cujo título era justamente Convenção Relativa aos Militares Feridos nos Campos de Batalha.

O crescimento da importância dada aos indivíduos durante as guerras deveu-se principalmente a dois motivos: o desenvolvimento de armas de longo alcance e de destruição em massa e, também relacionado a este aspecto, o fim da linha divisória entre campo de batalha e lugares civis.

O desenvolvimento tecnológico sempre esteve muito relacionado à guerra, sendo, aliás, um dos grandes estandartes daqueles que defendem os aspectos “bons” do conflito. Segundo os partidários desta idéia, a guerra é um impulsionador da criação e do desenvolvimento tecnológico, o que seria benéfico já que este desenvolvimento seria posteriormente utilizado na elaboração de bens úteis à sociedade civil[25]. Mais do que utilidades à sociedade civil, entretanto, este desenvolvimento tecnológico trouxe, em realidade, uma grande gama de máquinas que tornaram a guerra à distância possível.

Além do transporte e da comunicação, as novas tecnologias também possibilitaram o desenvolvimento de armas de longo alcance e de destruição em massa. Tanto um como o outro tiveram o mesmo efeito sobre os conflitos: o aumento das casualidades de guerra entre a população civil. Isto não é difícil de se entender, já que ambas as armas baseiam-se em um mesmo princípio de não distinção entre combatente e não combatente. O direito de guerra historicamente baseou-se no pressuposto de que um combatente que tentava matar ou ferir um inimigo poderia ver o que estava fazendo. O ataque com armas de longo alcance, entretanto, levou os ataques a terem objetivos invisíveis, tendo como conseqüência a dificuldade das pessoas envolvidas no conflito de saber o que estavam fazendo, ou seja, além de serem de destruição em massa, têm o agravante de os ataques não serem geralmente precisos. Como os alvos militares estão cada vez mais integrados à população civil, os danos causados são enormes[26].

Assim, os desenvolvimentos na tecnologia militar tornaram prementes a necessidade de se estabelecer limites aos meios e métodos de condução dos conflitos

armados e, principalmente, de proteção das pessoas não envolvidas diretamente no conflito. Chega-se, então, ao ponto crucial da questão. O desenvolvimento do Direito Humanitário Internacional, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, foi surpreendente. A abrangência desse direito no que se refere à proteção de pessoas em situações determinadas, dos meios permitidos de conduta nos conflitos armados e dos tipos de conflitos de que trata (internacionais ou não internacionais) demonstra a importância dada ao assunto pela comunidade internacional. Há, entretanto, três empecilhos decisivos no caminho da implementação efetiva destes direitos estabelecidos: a subjetividade de artigos de extrema importância das convenções sobre Direito Humanitário; a preferência pela manutenção da ordem em detrimento da imposição de sanções aos violadores do direito; e a principal delas, que na realidade engloba as duas primeiras, que é a falta de vontade política dos governos dos Estados no sentido de implementar os tratados por eles assinados.

A Subjetividade nas Convenções

O primeiro grande empecilho à efetiva aplicação das Convenções de Direito Humanitário é o caráter subjetivo, não do tratado em si, mas de vários de seus artigos. O agravante é que estes artigos são, geralmente, aqueles de maior relevância em relação ao objetivo declarado de tais Convenções. Essa subjetividade apresenta-se sob a forma de expressões como *a menos que, na medida das possibilidades, tanto quanto as exigências militares o permitirem, salvo em casos de necessidade militar,* entre outros, o que retira qualquer possibilidade destes artigos serem efetivamente utilizados como base de repreensão, punição ou retaliação aos violadores do Direito Humanitário Internacional.

Por exemplo, o artigo 12 da I Convenção de Genebra de 1949, sobre a proteção dos feridos e enfermos, declara:

> "A Parte em conflito obrigada a abandonar feridos ou enfermos ao adversário deixará com eles, **TANTO QUANTO AS EXIGÊNCIAS MILITARES O PERMITIREM**, parte de seu pessoal e de seu material sanitário, contribuindo para o tratamento" [27]

Já o artigo 53 da IV Convenção de Genebra de 1949, ao tratar das destruições proibidas, afirma:

> "É proibido à Potência ocupante destruir bens móveis ou imóveis que sejam propriedade individual ou coletiva de particulares, do Estado ou de coletividades

públicas, de organizações sociais ou cooperativas, **A MENOS QUE** sua destruição **SEJA ABSOLUTAMENTE NECESSÁRIA** para as operações militares".[28]

Logo após, o artigo 56 da mesma convenção, sobre higiene e saúde pública, atesta:

> "A Potência ocupante tem o dever de garantir e manter, **NA MEDIDA DE SUAS POSSIBILIDADES**, e com a colaboração das autoridades nacionais e locais, os estabelecimentos e os serviços médicos e hospitalares, assim como a saúde e higiene públicas no território ocupado [...]".[29]

As expressões mais utilizadas nestes casos, entretanto, e também as mais subjetivas, referem-se às *imperiosas razões militares.* Exemplos não são raros, independente do instrumento jurídico. Assim, o artigo 62 da IV Convenção de Genebra de 1949, ao tratar dos socorros individuais, afirma:

> **"RESSALVADAS AS CONSIDERAÇÕES IMPERIOSAS DE SEGURANÇA**, as pessoas protegidas que estiverem em território ocupado poderão receber todas as remessas de socorro que lhes forem dirigidas".[30]

Da mesma forma, o parágrafo 1º do artigo 62 do Protocolo Adicional I, referindo-se à proteção geral do Protocolo, declara:

> "Os organismos civis de proteção civil e seu pessoal serão respeitados e protegidos, em conformidade com as disposições do Presente Protocolo e, em particular, da presente Seção. Tais organismos e seu pessoal terão direito a desempenhar suas tarefas de proteção civil, **SALVO EM CASOS DE IMPERIOSA NECESSIDADE MILITAR"**.[31]

Igualmente subjetivo, o parágrafo 1º do Protocolo Adicional II, sobre os deslocamentos forçados, estabelece que:

> "Não se poderá ordenar o deslocamento da população civil por razões relacionadas ao conflito, **A NÃO SER QUE** assim **O EXIJAM** a segurança das pessoas civis ou **RAZÕES MILITARES IMPERIOSAS"**.[32]

O que se percebe é que esta subjetividade em artigos considerados estratégicos foi claramente uma conquista de certos Estados, principalmente daqueles com maior poder militar no cenário internacional, determinada com o objetivo de poderem manipular tais artigos conforme seus interesses imediatos.

A elaboração das Convenções de Genebra é um bom exemplo sobre o assunto. A sua convocação em 1947 foi baseada nos ideais pacifistas surgidos imediatamente após o fim da Segunda Guerra Mundial, onde a criação da Organização das Nações Unidas estabelecia como objetivo maior a eliminação da violência nas guerras, se não o fim das próprias guerras. Durante o processo de sua elaboração, entretanto, o início da Guerra Fria foi se tornando o pano de fundo no qual as negociações eram feitas. Assim, o idealismo que a princípio movia os Estados a elaborarem um Direito Internacional Humanitário efetivo foi gradualmente sendo substituído pelo realismo típico da Guerra Fria, levando os Estados mais envolvidos neste processo a evitar que seus maiores triunfos militares fossem proibidos pelas Convenções. Um bom exemplo de como a elaboração era manipulada conforme os interesses dos Estados é a nota enviada por um oficial do *Foreign Office* inglês ao seu *Home Office* em relação à questão de se certos assuntos deveriam fazer parte do Direito Humanitário ou da Convenção sobre Direitos Humanos, que ainda deveria ser elaborada. A Inglaterra estava em uma boa posição nas discussões, pois, segundo ele:

> "(a) We can safely cut out of the preamble or other inoperative parts of the draft Conventions any words which tend to say less well, or with less authority, what has already been said in the Declaration of Human Rights. (b) When it comes to the binding and operative clauses of the individual Conventions, we can, if we are careful, (...) make use of the following arguments to suit our convenience: (i) Where we wish a particular clause or phrase to be *included* (...) we can claim that since a Convention on Human Rights has not yet been agreed and since the Declaration is not binding, it is important and justifiable to include the particular aspect of the case in the Convention we are considering; (ii) where we wish a particular phrase or clause to be *excluded* we can vary the argument slightly by saying that the more general and all-embracing clauses on Human Rights have no place in particular Conventions dealing with limited aspects of the problem and should more properly be left for inclusion in the eventual Convention on Human Rights (...) This is a little trick but I think quite tenable if used with care".[33]

A subjetividade de certos artigos referentes ao Direito Internacional Humanitário, portanto, são conseqüências do próprio objetivo dos Estados militarmente poderosos de, durante a elaboração das Convenções, deixar brechas às quais pudessem recorrer quando lhes conviesse. Este, entretanto, não é o problema maior, servindo apenas para legitimar certas ações dos Estados. A grande questão é que, mesmo quando as Convenções são explícitas e objetivas quanto ao seu conteúdo, os Estados não hesitam em violá-las, se isto for considerado importante para seus interesses.

Cabe, por fim, levantar algumas questões relativas à proteção dos civis que, embora não ligadas diretamente à problemática da subjetividade acima discutida, apresentam novos questionamentos e dificuldades para a implementação do Direito Humanitário Internacional. Tais questões referem-se à questão do terrorismo e se tornaram prementes após os ataques ao World Trade Center e ao Pentágono nos Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001.

Primeiramente, é importante ressaltar que ataques terroristas normalmente não seguem o princípio de discriminação entre civis e combatentes. Pelo contrário, a maior parte dos atentados terroristas visam, na verdade, a população civil, e normalmente com alto número de casualidades, como comprovam os ataques ao WTC.

Pelo lado oposto, porém, há uma maior dificuldade neste contexto no sentido de se fazer tal discriminação entre civis e combatentes quando se trata daqueles que impetram os atos terroristas. Isto porque, embora não estejam ligados a qualquer exército ou grupo militar claramente determinado, os terroristas são claramente violadores do Direito Humanitário Internacional[34]. Como em muitos casos os ataques são feitos por terroristas suicidas, estes nem mesmo poderão ser julgados pelos ataques e violações cometidas (ao menos não em vida). Desta forma, deve-se ressaltar que os líderes de organizações terroristas que planejam, organizam e operacionalizam os ataques devem ser obviamente imputáveis por quaisquer violações ao Direito Internacional Humanitário.

Percebe-se, deste modo, que há necessidade de discussões aprofundadas sobre o tema, a fim de que tais questões sejam abarcadas pelo Direito Internacional Humanitário.

Estabilidade Internacional versus Repressão das Violações

O segundo problema relativo à não efetivação do Direito Internacional Humanitário refere-se à relação entre a estabilidade do sistema internacional e a repressão das violações deste direito. Enquanto o primeiro problema diz respeito diretamente à transgressão do Direito Humanitário, este segundo trata da não punição destas transgressões. Neste ponto, é necessário salientar que atualmente os conflitos são, em sua grande maioria, civis e restritos a Estados cujos poderes no cenário internacional são menores. Assim, as potências internacionais que teriam o poder suficiente de impor o cumprimento do Direito Internacional Humanitário, além de serem, também eles, grandes transgressores deste direito, interessam-se mais pela normalização e estabilização da situação do que pela imposição de sanções aos violadores do direito.

Bassiouni defende que há uma incongruência entre a busca por estabilização política e a procura por obtenção de justiça[35]. Assim, o perigo na busca desses dois objetivos simultaneamente tende a resultar no comprometimento da justiça em favor da estabilização política. Embora discordando de que haja necessariamente uma incongruência entre ambos os objetivos, deve-se reconhecer que isto é justamente o que tem ocorrido no sistema internacional. Não nos interessa, aqui, aprofundar a discussão sobre a existência ou não de uma "tensão inerente" entre a ordem fornecida pelo sistema de Estados e as várias aspirações por justiça que surgem na política mundial[36]. Suficiente para o momento é a compreensão de que as intervenções das grandes potências nos conflitos internacionais têm menos objetivado a repressão das violações do Direito Humanitário do que o estabelecimento de acordos que imponham a estabilidade política na região.

Um exemplo muito claro desta situação é a questão dos estupros em massa de mulheres cometidos durante a guerra civil na Bósnia. Em uma das várias tentativas de se negociar a paz entre as partes em conflito, Lorde Owen, atuando na qualidade de membro adjunto da Conferência de Paz, foi indagado sobre por que não quis levantar a questão da violência sexual contra as mulheres bósnias nos encontros que manteve com o comandante sérvio (posteriormente condenado como criminoso de guerra), General Ratko Mladic. Sua resposta foi de que se tratava de um assunto "por demais emotivo" para ser levantado junto aos sérvios num dia que se negociava a imprescindível restauração de eletricidade e água para Sarajevo, ou seja, a condenação oficial do estupro depreciaria as cordiais negociações.

Além disso, geralmente os violadores do direito são justamente os *decision-makers* e os líderes militares envolvidos na negociação da estabilização política. Pode-se esperar, portanto, que estes somente aceitarão um acordo de paz que garanta meios de manterem suas liberdades[37]. Como conseqüência, infelizmente, como afirma Bassiouni:

> "[...] this scenario has happened so frequently in connection with different conflicts that it has become accepted by those political leaders and diplomats to consider justice as a trade-off for peace. But allowing violators of international humanitarian law to benefit from *de jure* or *de facto* impunity enhances further violence and reduces deterrence".[38]

Se o problema é a falta de repressão às violações do Direito Internacional Humanitário, entretanto, surge a questão de quem e com que legitimidade poderá exercer o papel de supervisor do cumprimento das leis humanitárias internacionais, e

como tratar o princípio da inviolabilidade da soberania e da não intervenção defendido pelos Estados.

Soberania e Intervenção

Como lembra Swinarski, a dificuldade de se fazer funcionar o sistema de repressão às violações do Direito Internacional Humanitário está relacionada ao desafio de ter que corrigir atuações e comportamentos em situações de violência atual. Por essa razão, a função punitiva da sanção do Direito Internacional Humanitário tem como primeiro propósito prevenir, antes que corrigir ou castigar. Assim, em relação ao seu mecanismo de implementação, as medidas de repressão deste direito podem ser distinguidas em três categorias: medidas preventivas; medidas de controle e medidas repressivas (sanções)[39].

As medidas preventivas são aquelas cuja aplicação deve se basear nos mecanismos existentes, criando condições idôneas para prevenir as inobservâncias e violações do Direito Internacional Humanitário. Entre elas, a principal refere-se à obrigação de divulgar o conteúdo das Convenções a todos os órgãos destinatários, assim como a todos que possam ter que se amparar nelas. Aliás, no âmbito temporal de aplicabilidade, esta tem uma aplicação ilimitada, devendo a divulgação ser mantida, seja em tempos de guerra ou de paz. Embora possa parecer pouco importante a contínua divulgação destas normas, isto é necessário pois, principalmente nos Estados onde os conflitos são de menores proporções ou menos freqüentes, estas normas acabam sendo relegadas a um segundo plano, o que causa a ignorância em relação ao Direito Humanitário por parte daqueles diretamente relacionados aos assuntos estratégicos destes Estados[40].

Também as medidas de controle são um elemento imprescindível da efetivação dos mecanismos previstos nas Convenções de Genebra, dando um aparato de funcionamento à normativa humanitária. Estas medidas se fazem representar de duas maneiras. A primeira delas é a instituição, pelas Convenções de Genebra de 1949, da figura da Potência Protetora. Esta Potência não é mais do que um país neutro no que se refere ao conflito, ao qual uma das Partes encarrega de proteger os seus interesses no território da outra. A designação de uma Potência Protetora está submetida à aprovação da Potência perante a qual deve cumprir sua missão. Caso haja dificuldades na escolha e aceitação de uma Potência Protetora, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha pode ser chamado a assumir tal função, substituindo *de jure* ou *de facto* a Potência Protetora. A Cruz Vermelha é, aliás, o segundo mecanismo de aplicação das medidas de controle.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) está diretamente ligado ao Direito Internacional Humanitário, tendo sido a promotora, desde o início, das Convenções de Genebra. Desde a sua fundação por Henry Dunant[41] em 1864, as funções exercidas pelo CICV foram se tornando cada vez mais abrangentes e complexas. Entre estas funções podem ser citadas: agente de implementação das Convenções de Genebra; componente e elemento fundador do Movimento da Cruz Vermelha; guardião do Direito Internacional Humanitário e dos Princípios da Cruz Vermelha; promotor e divulgador do Direito Internacional Humanitário; ator da ação internacional humanitária por sua própria iniciativa; e gestor das atividades humanitárias mediante encargo ou por delegação da comunidade internacional.

Fica claro, portanto, que estas funções do CICV resultam em "(...) uma situação jurídica *sui generis* em toda a história das relações internacionais e lhe constituem personalidade jurídica, permitindo-lhe entrar em relações diretas com os Estados no desempenho de seu mandato"[42].

O último tipo de medidas presente no Direito Internacional Humanitário são as sanções ou medidas repressivas propriamente ditas. Neste sentido, a coação que o Direito Internacional Humanitário dispõe a respeito de suas violações é a habitualmente prevista pelo Direito Internacional Público geral para as inobservâncias, os atos contrários e as violações dos tratados internacionais. Assim, tais infrações são puníveis no direito interno do Estado, por sanções administrativas, disciplinares ou judiciais e, no âmbito internacional, são aplicados os mecanismos de responsabilidade em matéria de não cumprimento dos compromissos internacionais. Nas palavras de Aréchaga:

> *("..). sempre que se viola, seja por ação ou por omissão, um dever estabelecido em qualquer regra de direito internacional, automaticamente surge uma relação jurídica nova. Esta relação se estabelece entre o sujeito ao qual o ato é imputável, que deve responder mediante uma reparação adequada e o sujeito que tem direito de reclamar a reparação pelo não cumprimento da obrigação*".[43]

Enquanto a aplicação das sanções no nível interno depende dos próprios Estados para sua efetivação, a aplicação em nível internacional tem sido de reduzida eficiência devido à maior presença atualmente de conflitos armados internos em detrimento dos internacionais[44]. Nestes casos, a imposição de sanções torna-se mais complicada devido ao princípio de soberania da qual os Estados não abrem mão. Isto está bem explicitado no artigo 3 do Protocolo Adicional II, sobre não intervenção:

> "1. Não se poderá invocar disposição alguma do presente Protocolo com objetivo de menoscabar a soberania de um Estado ou a responsabilidade que incumbe ao governo

> de manter ou restabelecer a lei e a ordem no Estado, ou de defender a unidade nacional e a integridade territorial do Estado por todos os meios legítimos.
>
> 2. Não se poderá invocar disposição alguma do presente Protocolo como justificativa para intervir, direta ou indiretamente, seja qual for a razão, no conflito armado ou nos assuntos internos ou externos da Alta Parte contratante em cujo território tenha lugar esse conflito".[45]

O parágrafo 3 do Projeto de Artigos da Comissão de Direito Internacional, sobre crimes internacionais, estabelece, entretanto, que:

> "Sem prejuízo das disposições do parágrafo 2, e em conformidade com as normas de Direito Internacional em vigor, um crime internacional pode resultar, em particular: [...] c) De uma violação grave e em grande escala de uma obrigação internacional essencial para a salvaguarda do ser humano, como as que proíbem a escravidão, o genocídio, o *apartheid*".[46]

Como afirma Celso Mello, portanto, embora o Direito Internacional só se interesse pelas guerras entre Estados (públicas), este interesse é estendido às guerras civis (privadas) quando estas ameaçam a paz internacional ou por aspectos humanitários.[47]

O Protocolo Adicional I especifica, aliás, em seu artigo 85, quais são as violações do Direito Internacional Humanitário consideradas crimes de guerra, e que podem ser, resumidamente considerados como o homicídio intencional, os tratamentos desumanos, os atentados graves contra a integridade física ou a saúde e a destruição e a apropriação de bens não justificadas por necessidades militares.

Assim, o Direito Humanitário dispõe que os governos tomem as medidas necessárias para determinar sanções penais adequadas às pessoas que deram as ordens de se cometer ou que cometeram crimes de guerra. Além disso, instituiu-se no Direito Internacional Humanitário o recurso à "competência penal universal", representado pela regra *iudicare aut dedere*, ou seja, julgar ou dar para julgar. Este sistema obriga o Estado que não julgue os inculpados dos crimes de guerra perante seus próprios tribunais, a extraditá-los para que possam ser julgados com todas as garantias do devido processo judicial[48].

Uma vez mais, entretanto, o funcionamento e a eficiência deste sistema de sanções depende da vontade política dos Estados, pois, para surtir efeito, as regras internacionais necessitam estar incluídas na normativa interna do Estado, bem como devem poder contar com meios jurídicos idôneos para esta finalidade.

Como conclui Swinarski, portanto:

> " (...) *o Direito Internacional Humanitário não padece, de nenhuma maneira, de ineficiência a respeito da repressão de suas violações. Contém sanções efetivas que podem garantir sua aplicação e castigar adequadamente sua inobservância. As carências deste Direito são devidas não à inexistência de um aparato jurídico, mas sim às falhas da vontade política do Estado de fazê-lo funcionar plenamente para que surta seus efeitos preventivos e cumpra com seus efeitos punitivos.*"[49]

Como a dependência da boa vontade dos Estados tende a continuar emperrando o funcionamento do Direito Humanitário Internacional, tem-se buscado, através de vias governamentais ou não, atingir uma operatividade da figura do crime internacional mediante requisitos institucionais. Assim, como afirma Ridruejo:

> " (...) la determinación de que un Estado ha cometido un crimen internacional no puede dejarse a la apreciación subjetiva y discrecional de las partes interessadas [...] Realmente aquella determinación debería ser hecha obligatoriamente por un tercero imparcial con poderes jurisdicionales".[50]

As Nações Unidas vêm atuando, geralmente, como saída ideal para este problema, apesar dos questionamentos sobre a neutralidade das ações empreendidas através do Conselho de Segurança liderado pelas cinco potências com assento permanente e direito de veto e da ausência de poderio militar efetivo pela instituição[51].

Recentemente, no entanto, grandes expectativas estão sendo depositadas na criação do Tribunal Penal Internacional, instituído pelo Estatuto de Roma, que deverá entrar em vigor em 1º de julho de 2002. O referido Estatuto inclui, no item c) de seu artigo 5, relativo aos crimes sobre os quais o Tribunal terá competência, os crimes de guerra[52].

Como afirmou esperançosamente o Vice-Presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Pierre Keller:

> " (...) no legal system can function properly without penal sanctions. The repression of war crimes must be made more effective. I should like to point out here that primary responsibility for prosecuting war crimes lies with States, on the basis of universal jurisdiction. However, the International Criminal Court will be an important – although complementary – factor in the effort to put an end to impunity".[53]

Não se analisará aqui o papel futuro a ser desempenhado pelo Tribunal Penal Internacional ou as formas de intervenção que possam ser utilizadas para garantir o

cumprimento dos tratados humanitários, pois tais temas merecem, por si só, uma discussão profunda e complexa que extrapola os objetivos deste trabalho. O que este estudo buscou demonstrar é que a base do problema continua sendo o mesmo: como suplantar a falta de vontade política dos Estados na efetivação do acordado por eles próprios durante a elaboração dos tratados de Direito Internacional Humanitário. Enquanto persistir a primazia do Estado sobre o indivíduo e a primazia da ordem internacional sobre a justiça internacional, o Direito Internacional Humanitário continuará sendo retórica utilizada conforme os interesses de determinados Estados, em determinado momento.

Conclusão

A história do Direito Internacional Humanitário está inundada de boas intenções e as Convenções de Genebra e seus Protocolos, juntamente com as Convenções de Haia, são o maior exemplo disto. Apesar disto, como comentou o advogado dinamarquês B. V. A. Roling sobre as mudanças ocorridas neste direito em 1949, " (...) the road to hell seems paved with 'good' Conventions"[54]. É necessário, portanto, compreender que, embora haja algumas falhas ou subjetivismo em alguns artigos que tratam de assuntos importantes deste Direito, estes são somente um meio de legitimar as ações violadoras deste direito por parte dos Estados. E mesmo que estes artigos não deixem margem para interpretações subjetivas, os Estados continuam violando o direito quando acreditam que seus objetivos militares são considerados mais importantes.

E mais, tem-se notado nos últimos anos que estas violações atingem majoritariamente a população civil, embora o assassinato em massa de prisioneiros de guerra venha sendo uma constante nas guerras civis. Assim, apesar da proteção aos civis ter sido a que ganhou maior atenção e de maior desenvolvimento dentro do Direito Internacional Humanitário, esta também tem sofrido as maiores violações. Apesar da sempre controvertida proximidade entre os civis e os objetivos militares, à qual sempre recorrem aqueles que atacam a população civil, estes ataques na verdade continuam tendo como objetivo atingir civis que participam da base econômica do adversário ou simplesmente pelo fato de serem identificados com o Estado ou grupo nacional inimigo.

Como se viu, portanto, apesar dos problemas para a efetiva aplicação do disposto nos tratados de Direito Internacional Humanitário – notadamente a subjetividade de certas artigos, a troca da não aplicação de sanções pela estabilização internacional, e a defesa da soberania irrestrita dos Estados – o problema principal para esta efetivação,

que está na base dos dois primeiros problemas levantados, é a falta de vontade política destes Estados, cujos interesses militares e políticos são colocados à frente dos direitos humanos e humanitários.

Sendo assim, embora se reconheça a possibilidade de que os Estados de alguma maneira passem a cumprir por livre e espontânea vontade aquilo que ajudaram a elaborar e concordaram em aplicar no que diz respeito ao Direito Internacional Humanitário, apresenta-se fundamental a existência de um órgão autônomo, neutro e com poderes jurídicos para impor sanções e julgar os violadores de tal direito.

A questão é complexa, pois, apesar do estabelecimento do Tribunal Penal Internacional, deve-se recordar que este apresenta limitações quanto ao seu funcionamento, principalmente no que diz respeito à admissibilidade do Tribunal como julgador, conforme determinado no artigo 17 do Estatuto de Roma.

Apesar de tal dificuldade e da recente confirmação pelo governo de George W. Bush de que os Estados Unidos não têm intenção de ratificar o Tratado de Roma, é patente que o Direito Internacional Humanitário encontra-se em um momento fundamental de sua história, com dois grandes desafios: por um lado, a esperança pela institucionalização do Tribunal Penal Internacional e a efetivação de maior controle sobre o cumprimento de seus dispositivos e julgamento de seus violadores; por outro, a necessidade de progressivo e contínuo desenvolvimento de seus dispostos, em vista dos novos desafios impostos à comunidade internacional, ressaltados pelos eventos de 11 de setembro de 2001.

ANEXO

Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 Relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais (Protocolo I)

Seção II – Repressão das Infrações dos Convênios ou do Presente Protocolo

Artigo 85 – Repressão das infrações do presente Protocolo

1. As disposições das Convenções relativas à repressão das infrações e das infrações graves, completadas pela presente Seção, são aplicáveis à repressão das infrações e das infrações graves do presente Protocolo.

2. Entende-se por infrações graves do presente Protocolo os atos descritos como infrações graves nas Convenções se se cometem contra pessoas em poder de uma Parte adversa protegida pelos artigos 44, 45 e 73 do presente Protocolo, ou contra

feridos, enfermos ou náufragos da Parte adversa protegidos pelo presente Protocolo, ou contra o pessoal sanitário ou religioso, as unidades sanitárias ou os meios de transporte sanitários que se achem sob o controle da Parte adversa e estejam protegidos pelo presente Protocolo.

3. Além das infrações graves definidas no artigo 11, considerar-se-ão infrações graves do presente Protocolo os atos seguintes, quando se cometam intencionalmente, em violação das disposições permanentes do presente Protocolo e causem a morte ou atentem gravemente contra a integridade física ou contra a saúde:

a) fazer objeto de ataque a população civil ou pessoas civis;

b) lançar um ataque indiscriminado que afete a população civil ou bens de caráter civil com pleno conhecimento de que tal ataque causará mortos ou feridos entre a população civil ou danos a bens de caráter civil, que sejam excessivos no sentido do artigo 57, parágrafo 2, a) iii;

c) lançar um ataque contra obras ou instalações que contenham forças perigosas com pleno conhecimento de que esse ataque causará mortos ou feridos entre a população civil ou danos a bens de caráter civil, que sejam excessivos no sentido do artigo 57, parágrafo 2, a) iii;

d) fazer objeto de ataque localidades não defendidas e zonas desmilitarizadas;

e) fazer objeto de ataque uma pessoa com pleno conhecimento de que está fora de combate;

f) fazer uso pérfido, em violação do artigo 37, do sinais distintivo da cruz vermelha, da meia lua vermelha ou do leão e sol vermelhos ou de outros sinais protetores reconhecidos pelas Convenções ou pelo presente Protocolo.

4. Além das infrações graves definidas nos parágrafos precedentes e nas Convenções, considerar-se-ão infrações graves do presente Protocolo os atos seguintes quando se cometam intencionalmente e em violação das Convenções ou do Protocolo:

a) o deslocamento, pela Potência ocupante, de partes de sua própria população civil ao território que ocupa, ou a deportação ou deslocamento no interior ou fora do território ocupado da totalidade ou parte da população desse território, em violação do artigo 49 da IV Convenção;

b) a demora injustificada na repatriação de prisioneiros de guerra ou de pessoas civis;

c) as práticas do *apartheid* e demais práticas desumanas e degradantes, baseadas na discriminação racial, que representem um ultraje contra a dignidade pessoal;

d) o ato de dirigir um ataque a monumentos históricos, obras de arte ou lugares de culto claramente reconhecidos que constituem o patrimônio cultural ou espiritual dos povos e aos que tenha conferido proteção especial em virtude de acordos especiais

celebrados, por exemplo, dentro do marco de uma organização internacional competente, causando como conseqüência extensas destruições dos mesmos, quando não haja provas da violação pela Parte adversa do item b) do artigo 53 e quando tais monumentos históricos, lugares de culto ou obras de arte não estejam situados na imediata proximidade de objetivos militares;

e) o ato de privar uma pessoa protegida pelas Convenções ou aludida no parágrafo 2 do presente artigo de seu direito a ser julgada normal e imparcialmente.

5. Sem prejuízo da aplicação das Convenções e do presente Protocolo, as infrações graves de tais instrumentos considerar-se-ão como crimes de guerra.

Artigo 86 – Omissões

1. As Altas Partes contratantes e as Partes em conflito deverão reprimir as infrações graves e adotar as medidas necessárias para fazer com que cessem todas as demais infrações das Convenções ou do presente Protocolo que resultem do não cumprimento de um dever de atuar.

2. O fato de que a infração das Convenções ou do presente Protocolo tenha sido cometida por um subordinado não exime de responsabilidade penal ou disciplinária, segundo o caso, a seus superiores, se estes sabiam ou possuíam informação que os permitisse concluir, nas circunstâncias do momento, que esse subordinado estava cometendo ou iria cometer tal infração e se não tomaram todas as medidas factíveis que estivessem a seu alcance para impedir ou reprimir essa infração.

Artigo 87 – Deveres dos chefes

1. As Altas Partes contratantes e as Partes em conflito exigirão que os chefes militares, quanto ao que se refere aos membros das forças armadas que estão às suas ordens e às demais pessoas que se encontrem sob sua autoridade, impeçam as infrações das Convenções e do presente Protocolo e, em caso necessário, as reprimam e denunciem às autoridades competentes.

2. Com o fim de impedir e reprimir as infrações, as Altas Partes contratantes e as Partes em conflito exigirão dos chefes, segundo seu grau de responsabilidade, tomem medidas para que os membros das forças armadas sob suas ordens tenham conhecimento das obrigações que lhes incumbem em virtude do disposto nas Convenções e no presente Protocolo.

3. As Altas Partes contratantes e as Partes em conflito obrigarão a todo chefe que tenha conhecimento de que seus subordinados ou outras pessoas sob sua autoridade vão cometer ou cometeram uma infração das Convenções ou do presente Protocolo a que tome as medidas necessárias para impedir tais violações das

Convenções ou do presente Protocolo e, em caso necessário, promova uma ação disciplinária penal contra os autores das violações.

Artigo 88 – Assistência mútua judicial em matéria penal

1. As Altas Partes contratantes se prestarão a maior assistência possível no que respeita a todo processo penal relativo às infrações das Convenções ou do presente Protocolo.

2. A reserva dos direitos e obrigações estabelecidos pelas Convenções e pelo parágrafo 1º do artigo 85 do presente Protocolo e quando as circunstâncias o permitam as Altas Partes contratantes cooperarão em matéria de extradição. Tomarão devidamente em consideração a solicitação do Estado em cujo território se tenha cometido a infração alegada.

3. Em todos os casos, será aplicável a lei da Alta Parte contratante requerida. Não obstante, as disposições dos parágrafos precedentes não afetarão as obrigações que emanem das disposições contidas em qualquer outro tratado de caráter bilateral ou multilateral que reja ou tenha que reger, total ou parcialmente, no âmbito da assistência mútua judicial em matéria penal.

Artigo 89 – Cooperação

Em situações de violações graves das Convenções ou do presente Protocolo, as Altas Partes contratantes se comprometem a atuar, conjunta ou separadamente, em cooperação com as Nações Unidas e em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

Bibliografia

BASSIOUNI, M. Cherif. Former Yugoslavia: Investigating Violations of International Humanitarian Law and Establishing an International Criminal Tribunal. *Security Dialogue,* v. 25, n. 4, Dec. 1994.

BEITZ, Charles. *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University, 1979.

BEST, Geoffrey. *War and Law Since 1945*. Oxford: Oxford University, 1994.

BORY, Françoise. *Génesis y Desarrollo del Derecho Internacional Humanitário*. Genebra: CICR, 1982.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society*. Londres: Macmillan, 1982.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Derecho Internacional Relativo a la Conducción de las Hostilidades*. Genebra: CICR, 1990-92.

____. *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949*. Genebra: CICR, 1977.

____. *Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949*. Genebra: CICV, 1992.

____. *Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977: ratificaciones, adhesiones y sucesiones.* http://www.icrc.org/spa/partes_cg.

____. *The ICRC calls for respect of the medical mission*. ICRC News, 27 mar 2002, www.icrc.org.

____. *International Criminal Court: A reality at last*. 11 abr 2002, www.icrc.org.

____. *Latest ICRC activities in the West Bank*. ICRC News, 11 abr 2002, www.icrc.org.
FOLHA DE SÃO PAULO, 4 abr 1996.

____. Caderno Mais. *A Implosão do Ocidente*. 7 maio 2000.

KELLER, Pierre. *Implementation of International Humanitarian Law : the major challenge. Statement by Pierre Keller, Vice-President of the ICRC. Centennial of the First International Peace Conference. St. Petersburg,* 22 jun 1999, www.icrc.org.

KITREY, Ron. Use of ambulances and medical vehicles by Palestinian terrorist organizations (Communicated by the IDF Spokesman) In: Ministry of Foreign Affairs, 14 feb 2002. www.israel-mfa.gov.il.

MAZARR, Michael. The Military Dilemmas of Humanitarian Intervention. *Security Dialogue*, v. 24, n. 2 , Jun 1993.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 7ª ed. Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1982. 2 v.

MILLER, R. B. *Interpretations of Conflict. Ethics, Pacifism, and the Just War Tradition*. Chicago; Londres : University of Chicago, 1990.

NISBET, Robert. *Prejudices: a Philosophical Dictionary*. Boston: Harvard University, 1982

REGAN, R. J. *Just War. Principles and Cases*. Washington D.C : The Catholic University of America, 1996.

RIDRUEJO, José Antonio Pastor. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 4ª ed., Tecnos: Madri, 1992.

ROUSSEAU, J. J. *Do Contrato Social*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SWINARSKI, Christopher. *A Norma e a Guerra*. Porto Alegre: Sete Mares, 1991.
__ (B). *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1988-93.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado et alli. *Simpósio sobre Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 1988.

WALLENSTEN, Peter, SOLLENBERG, Margareta. Armed Conflict, 1989-2000. *Journal of Peace Research*, SAGE, Londres, v. 38, n. 5, Sep. 2001.

Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, http://www.mre.gov.br/dai/dtrat.htm.

Estatuto de Roma, www.icrc.org.

Notas de Referência

1 SWINARSKI, C. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasília : Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1988-93, p.13-14.

2 MELLO. C. D. de A. *Curso de Direito Internacional Público*. 7ªa ed. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1982, v. 2, p. 991.

3 SWINARSKI, op. cit., p.13.

4 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A Evolução do Direito Internacional Humanitário e as Posições do Brasil. in TRINDADE, A. A. C. et alli. *Simpósio sobre Direito Internacional Humanitário*. Brasília : Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 1988, p. 16. Ver Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, http://www.mre.gov.br/dai/dtrat.htm.

5 Sobre a questão da guerra justa, ver MILLER, R. B. *Interpretations of Conflict. Ethics, Pacifism, and the Just War Tradition*. Chicago; Londres : University of Chicago, 1990 e REGAN, R. J. *Just War. Principles and Cases*. Washington D.C. : The Catholic University of America, 1996.

6 Comité Internacional de la Cruz Roja. *Derecho Internacional Relativo a la Conducción de las Hostilidades*. Genebra: CICR,1990-92, p.26. – tradução do articulista.

7 MELLO, op. cit., p.994.

8 Deve-se lembrar que à população civil também são impostos deveres como, por exemplo, o de respeitar os feridos, doentes e náufragos, mesmo quando estes pertencerem à Parte adversária.

9 SWINARSKI, op. cit., p.22-4; MELLO, op. cit., p.996. Relaciona cada tese a seu principal defensor. Assim, a primeira tese seria a de Robertson, a segunda a de Meyrowitz e a terceira a de Aristidis S. Calogeropoulos-Stratis.

10 SWINARSKI, op. cit., p.23.

11 MELLO, op. cit., p.996.

12 ESPIELL, Héctor Gros. Relações do Direito Internacional Humanitário com Outros Sistemas Internacionais de Proteção da Pessoa Humana. in TRINDADE, A. A. C. et alli., op. cit., p. 47.

13 idem, p.48.

14 SWINARSKI, op. cit., p.24.

15 Artigo/Convenção de Genebra: 47/I, 48/II, 127/III, 144/IV e artigo/Protocolo Adicional: 83/I, 19/II. Comitê Internacional da Cruz Vermelha. *Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949*. CICV, Genebra, 1992, p.35-57; 109; 176; Comité Internacional de la Cruz Roja. *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949*. Genebra: CICR,1977, p.64-101.

16 BEST, G. *War and Law Since 1945*. Oxford :Oxford University, 1994, p.75.

17 MILLER, R. B., op. cit., p.14-5.

18 BORNET, Jean-Marc. Atividades do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. in TRINDADE, A. A. C. et alli, op. cit., p. 76.

19 Em março de 2002, 189 Estados eram partes das Convenções de Genebra; 159 eram partes do Protocolo Adicional I; e 152 eram partes do Protocolo Adicional II. Comité Internacional de la Cruz Roja, *Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977: ratificaciones, adhesiones y sucesiones.* http://www.icrc.org/spa/partes_cg.

20 MELLO, op. cit., p.1004.

21 Comitê Internacional da Cruz Vermelha, *Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949,* op. cit., p. 19/43/62/130; Comité Internacional de la Cruz Roja, *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949,* op. cit., p. 5. Ênfase do articulista.

22 TRINDADE, op. cit., p. 9. Ver Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

23 KALSHOVEN, Frits. *Constraints on the Waging of War. Genebra:*ICRC, 1987, p. 7-23;.42-3. Apud TRINDADE, op. cit., p. 26.

24 ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du Contrat Social*; Apud, BEST, G., op. cit., p.32-4. Citação original em francês. Versão em português reproduzida de ROUSSEAU, J. J. *Do Contrato Social*. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 63-4.

25 NISBET, R. *Prejudices: a Philosophical Dictionary*. Boston: Harvard University, 1982, p.307-15.

26 Conforme afirmou o historiador Eric J. Hobsbawm, tanto no caso da Guerra do Golfo como no caso de Kôsovo, a utilização de armas de alta tecnologia, embora permita maior precisão, "*dá lugar a uma frivolidade no uso de armas extremamente poderosas*". Além disso, estas guerras demonstraram, também, as limitações dessas tecnologias, com a população civil continuando a ser atingida freqüentemente. Outra importante questão é que continua se recorrendo à acusação de que a culpa é do inimigo, que se esconde entre a população civil, utilizando-a como "escudo". Folha de São Paulo (Caderno Mais). *A Implosão do Ocidente*. 7maio 2000.

27 Comitê Internacional da Cruz Vermelha, *Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949,* op. cit., p. 23. Ênfase do articulista.

28 idem, p.147. Ênfase do articulista. Por exemplo, apesar da destruição de várias construções durante a operação "Muro Protetor" nos territórios ocupados por Israel, incluindo o quartel-general da Autoridade Nacional Palestina (ANP), a subjetividade impossibilita que tal artigo possa ser invocado neste contexto.

29 ibidem. Ênfase do articulista.

30 ibidem, p 149. Ênfase do articulista.

31 Comité Internacional de la Cruz Roja, *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949,* op. cit., p. 48. Ênfase e tradução do articulista. A proibição da circulação de ambulâncias

para resgate de feridos nas recentes operações de Israel nos territórios ocupados demonstra claramente a dificuldade em se atender a este dispositivo. Ver KITREY, Ron. Use of ambulances and medical vehicles by Palestinian terrorist organizations (Communicated by the IDF Spokesman), 14 feb 2002, Ministry of Foreign Affairs, www.israel-mfa.gov.il. Ver também CICV. The ICRC calls for respect of the medical mission, ICRC News, 27 mar 2002, www.icrc.org e CICV. Latest ICRC activities in the West Bank. ICRC News, 11 abr 2002, www.icrc.org.

32 Comité Internacional de la Cruz Roja, *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949,* op. cit., p.100. Ênfase e tradução do articulista.

33 Archives of Foreign Office (UK) 369/4144 K. 2680 (ênfase no original). Apud BEST, G., op. cit., p. 145.

34 Como conseqüência desta dificuldade, surgem situações complexas como as mortes de palestinos pelo exército israelense com base no pressuposto de que se tratam de terroristas, mas sem que haja comprovações ou julgamentos judiciais.

35 BASSIOUNI, Cherif. Former Yugoslavia: Investigating Violations of International Humanitarian Law and Establishing an International Criminal Tribunal. *Security Dialogue,* v. 25, n. 4, Dec. 1994, p. 417.

36 Para uma maior discussão sobre o assunto, ver BULL, H. *The Anarchical Society*. Londres*:* Macmillan, 1982; cf. BEITZ, C. *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University, 1979.

37 Como bem o demonstra o papel de destaque dado pelos líderes internacionais ao ex-Presidente sérvio Slobodan Milosevic quando da assinatura dos Acordos de Dayton, em 1995.

38 BASSIOUNI, op. cit., p. 417.

39 SWINARSKI, op. cit., p.55-9.

40 Exemplo infeliz disto foi a declaração de um general-de-brigada do Exército brasileiro que, ao tratar da repressão no regime militar, declarou que “ (...) na guerra, não há limite para a violência”. Folha de São Paulo, 04 abr 1996, p.1.14. Ver, também, artigo 87 do Protocolo Adicional às Convenções de Genebra (Protocolo I).

41 Henry Dunant, aliás, foi o primeiro ganhador do Prêmio Nobel da Paz, em 1901, pela fundação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e por dar origem à Convenção de Genebra. Este primeiro Nobel foi dividido entre Dunant e Frédéric Passy, fundador da Sociedade Francesa pela Arbitragem entre as Nações, considerada a primeira sociedade francesa voltada para a paz. Ressalte-se, ainda, que, o próprio CICV foi três vezes agraciado com o Prêmio Nobel da Paz: em 1917, 44 e 63.

42 SWINARSKI, op. cit., p. 68. Sobre o CICV, ver, também, BORY, F. *Génesis y Desarrollo del Derecho Internacional Humanitário*. Genebra: CICR, 1982; SWNIARSKI; TRINDADE, A. A. C. et alli¸ op. cit.; BEST, G., op. cit.

43 ARÉCHAGA, Eduardo Jiménez de Aréchaga. *Responsabilidad Internacional*. Apud SWINARSKI, C., *A Norma e a Guerra,* op. cit., p. 59.

44 Ver WALLENSTEN, Peter, SOLLENBERG, Margareta. Armed Conflict, 1989-2000. *Journal of Peace Research*, SAGE Publications, Londres, v. 38, n. 5, Sep. 2001.

45 Comité Internacional de la Cruz Roja, *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949,* op. cit., p. 93. Tradução do articulista.

46 RIDRUEJO, J. A. P. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid, 4ª ed., 1992, p. 574. Tradução do articulista.

47 MELLO, op. cit., p. 993.

48 SWINARSKI, p. 61.

[49] Idem, p. 63.

[50] RIDRUEJO, op. cit., p. 576.

[51] MAZARR, M. The Military Dilemmas of Humanitarian Intervention. *Security Dialogue*, v. 24, n. 2, Jun 1993, p. 151-62.

[52] O texto do Estatuto de Roma encontra-se disponível no site do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, www.icrc.org. Vide, também, para maior detalhamento dos crimes de guerra, o artigo 8 deste tratado.

[53] KELLER, Pierre. Implementation of International Humanitarian Law : the major challenge. Statement by Pierre Keller, Vice-President of the ICRC. Centennial of the First International Peace Conference. St. Petersburg, 22 jun 1999, www.icrc.org. Ver também CICV. International Criminal Court: A reality at last. 11 abr 2002, www.icrc.org.

[54] Apud Geoffrey Best, op. cit., p.313-4.

O TRIÂNGULO IMPERFEITO: AS RELAÇÕES FRANÇA-BRASIL-EUROPA OCIDENTAL NA DÉCADA DE NOVENTA

Antônio Carlos Lessa*

Resumo

O artigo examina a dinamização das relações do Brasil com a França e Europa Ocidental. Avalia que o relativo afastamento do Brasil em relação à Europa, se comparado aos EUA, advém principalmente pela vontade da jovem república brasileira de se afastar do modelo de diplomacia Imperial ancorado nas praças européias, por uma diplomacia voltada para o "republicanismo" estadunidense no início do século XIX. Consideram-se as percepções que os franceses tiveram do Brasil e a recíproca em um quadro de espasmos de adensamento das relações por parte do Brasil principalmente por deteriorações nas relações com os americanos. Faz um traçado histórico desse relacionamento, ponderando o longo período de ignorância mútua, chegando ao reencontro e o incremento dessa relação nos dias de hoje, analisando a sustentabilidade desse empreendimento conjunto em uma agenda não estritamente comercial.

Abstract

The author studies the dynamics of the relations between Brazil and France and the Western Europe. He analyses that the so-called Brazilian placement away from Europe, compared to her privilege towards the US, is mainly resulted from the will of the new Brazilian republic to set herself away of the model of the Imperial diplomacy linked to the European fora, in behalf of a diplomacy

I – Introdução

O presente trabalho tem o objetivo de examinar o processo de dinamização das relações políticas e econômicas entre o Brasil e os países da Europa Ocidental na década de noventa, detendo-se especialmente sobre as relações franco-brasileiras. A dinamização contemporânea do vértice europeu do triângulo atlântico que caracteriza as relações internacionais do Brasil desde o início do século XX, em complementação às relações com os EUA, é exemplificada pelo interesse demonstrado pela França em conquistar posições em suas relações políticas e econômicas com o Brasil, em oposição imediata ao baixo perfil característico das relações bilaterais desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Parte-se do pressuposto de que o processo de reformas estruturais por que passou o Brasil desde a abertura da década permitiu a atualização das suas relações com os principais países da Europa Ocidental (estabilidade econômica, consolidação democrática, constituição do Mercosul,

Revista Cena Internacional. 4 (1): 170-188 [2002]

* Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB) e coordenador e editor-geral do projeto RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais.

towards the American "republicanism" of the 1800's. The author regards the perceptions that the French had over Brazil and the perceptions of Brazilians on France, in waves of deepening and lowering of Brazilian relations towards the US. The writer draws a chronograph of such relations, weighing the long period of mutual ignorance, leading to the relation renewal, analyzing the sustainability of this joint entrepreneurship in a non-strictly commercial agenda.

atualização da projeção internacional universalista etc), apesar de persistirem problemas graves no relacionamento do país com o projeto europeu de integração, sobretudo na sua dimensão comercial, e de restarem dúvidas sobre a qualidade e a vitalidade do renovado e inédito interesse demonstrado pelo Hexágono pelos seus negócios com o Brasil.

Assim, num primeiro momento se discorrerá sobre o lugar ocupado pela Europa Ocidental no cálculo estratégico da política exterior do Brasil, cuidando-se de evidenciar a existência de uma assimetria particular nas próprias concepções que têm os brasileiros quanto à diversidade política, econômica e psicossocial do continente europeu, e portanto, das possibilidades de realização de projetos comuns. Em seguida, serão examinados detalhadamente os traços particulares de um dos eixos de organização das relações do Brasil com a Europa Ocidental, e especificamente, as relações franco-brasileiras entre 1945 e 1995, que configuram o modelo perfeito da "negligência cordial" que esconde os relacionamentos inócuos. Finalmente, uma releitura das relações do Brasil com a França, redimensionadas a partir da década de noventa a partir de uma coincidência auspiciosa de eventos que parecem romper um longo ciclo histórico de decadência, permite que se lance questões para o futuro das relações brasileiro-européias na virada do milênio.

II – Os eixos assimétricos de uma relação especial: o que vale a Europa Ocidental para o Brasil

Como todo país periférico e dependente, o Brasil tradicionalmente atua nas órbitas gravitacionais das potências do momento, organizando as suas relações internacionais em função dos valores hegemônicos. Assim, desde as suas origens como nação independente, o país buscou equilibrar a realização de seus interesses e objetivos com os imperativos da acomodação aos desígnios das potências, quando possível agindo nos espaços intermediários para obter maiores margens de manobra internacional que lhe permitissem, ao seu tempo, a sua própria política de supremacia e/ou a busca imediata de mercados consumidores, capitais e tecnologias.

Deste modo, verifica-se a existência de uma grande unanimidade entre os estudiosos da Política Exterior do Brasil sobre o rápido processo de americanização

das relações internacionais do país, que se fez notar nos primeiros momentos da República [1] . Com efeito, os líderes republicanos identificaram que a "republicanização" das relações exteriores se faria pela sua "americanização", numa reação clara ao caráter francamente europeísta da diplomacia do Império. Sabe-se que a diplomacia imperial se caracterizou por uma acentuada reserva diante do continente americano, de modo a evitar que os seus movimentos táticos fossem sumariamente tolhidos pela pertinência ao tumultuado sistema regional, velando pelo equilíbrio dos interesses das potências européias e dos Estados Unidos e garantindo, deste modo, a manutenção de margens de manobra.

O que se observa no período que se estende entre a queda do Imperador e a morte de Rio Branco (1889-1912) é a confirmação da transmigração do eixo gravitacional da Política Exterior do Brasil, que deixa de girar em torno das praças diplomáticas européias, especialmente de Londres, para girar essencialmente em torno de Washington. Neste movimento, a diplomacia brasileira buscou a ampliação dos mercados consumidores para os tradicionais produtos da agroexportação e o apoio da jovem potência hegemônica para a consolidação do regime republicano e para a construção de uma política de supremacia na América do Sul (tendo em vista sobretudo as dificuldades de se manter o equilíbrio no Prata).

Por outro lado, na medida em que se confirmou a transmigração do eixo gravitacional do Brasil, com o crescimento da influência política e econômica dos Estados Unidos sobre o país e sobre toda a região, também se observa a partir da década de trinta uma certa tendência que a Política Exterior apresenta de realizar ocasionalmente *elipses sazonais*, que se verificam de acordo com os apertos nas margens de manobra internacional, e sobretudo em função da deterioração das relações com a potência norte-americana. Em síntese, é possível observar que, de quando em quando, o Brasil descreve movimentos que lhe permitem escapar temporariamente da poderosa órbita gravitacional dos Estados Unidos, processo entendido como construção de parcerias estratégicas [2] .

Estas "elipses", ou essas parcerias, correspondem a movimentos reativos que se pautam pela necessidade de expiar definitivamente o pecado original da excessiva vinculação aos desígnios norte-americanos, historicamente conformada na simbologia (e na efetividade) da expressão "relações especiais", uma herança dos tempos de Rio Branco que se transformou pelas mãos da diplomacia brasileira do pós-segunda guerra, numa espécie de maldição lançada sobre o futuro da nação.

A elipse mais constante, habitual e visível na história da política exterior do Brasil se descreve especialmente desde a Segunda Guerra Mundial, e pode ser determinada pela disposição de fatores de aproximação – nos mais distintos aspectos

e em vários momentos – existente nas relações do Brasil com a Europa Ocidental. Esta recorrência permite que se vislumbre mesmo a existência de uma *Vertente Européia,* se manifestando de tempos em tempos no cálculo estratégico da diplomacia brasileira, com o que se expressa a existência de uma disposição mútua e geral em fortalecer, em determinadas conjunturas, os laços bilaterais, a identidade de interesses e a simpatia recíproca entre alguns poucos países e o Brasil [3] .

Isso é tanto verdade que é possível afirmar que as relações Brasil-Europa Ocidental no século XX sejam caracterizadas por uma precisa regularidade: sempre que o Brasil procura alternativas – por vezes políticas, outras vezes econômicas – ao seu relacionamento com os EUA, volta-se para a Europa Ocidental; e sempre é muito bem correspondido.

Pode-se afirmar, portanto, que o Brasil sempre considerou as possibilidades oferecidas pelas relações com os diferentes países da Europa Ocidental para atingir com maior precisão e refinamento os insumos necessários para a realização de seu interesse nacional. No século XX, a Europa tornou-se a segunda referência permanente em todas as dimensões das relações internacionais da nação, algumas vezes ascendendo à posição de principal referência, sobretudo quando se tratava de articulação de apoios políticos que permitissem ao Brasil galgar novas posições na hierarquia das nações ou atingir metas que se mostraram inacessíveis pela via da permanente parceria com os Estados Unidos. Assim, a dimensão da cooperação política das relações brasileiro-européias se completa pelo dinamismo das relações econômicas e pela importantíssima dimensão cultural, que deita raízes na própria formação do povo brasileiro.

É claro que se assiste ao longo de todo o século XX, mas sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, a reversão do modelo cultural universal europeu e a sua rápida substituição pelo modelo universal norte-americano, processo a que se sujeitou não apenas o Brasil, mas também em maior ou menor medida, também outros países de importante expressão internacional, em todos os cantos do mundo. Para o Brasil, essa reversão ganhou a forma do abandono gradual das referências que iluminavam a formação das elites orgânicas, a organização da educação e os vínculos que proviam estabilidade há mais de um século ao encaminhamento dos negócios do Estado, à formulação e implementação das políticas públicas etc (o último descarte, verdadeiramente extemporâneo, das referências universais européias do Brasil ganhou a forma da retirada da obrigatoriedade do exame de língua francesa como requisito admissional para a carreira diplomática).

As relações econômicas da Europa com o Brasil, por outro lado, apesar de terem sofrido durante algum tempo as conseqüências do avanço das referências universais

norte-americanas e da decadência do modelo universal europeu, mostraram-se ao longo do período que se abre ao final da Segunda Guerra Mundial e vem aos dias de hoje, bastante remuneradoras para ambas as partes. Que teria sido do projeto brasileiro de desenvolvimento sem os aportes dos investimentos diretos da Europa Ocidental neste período? Como teria o Brasil se inserido nos fluxos comerciais sem a permanente opção européia que se apresenta como mercados consumidores tradicionais de seus principais produtos de exportação?

Como exemplo de tal dinamismo, pode-se citar que os investimentos europeus no período rivalizam ombro a ombro com a pujante presença econômica dos EUA no Brasil: assim, exatos 42% dos Investimentos Externos Diretos registrados no Brasil entre 1945 e 1990 são de origem européia (RFA, França, Itália, Grã-Bretanha, Dinamarca, Suíça, Suécia, Luxemburgo, Bélgica e Holanda), enquanto outros 44% são de origem norte-americana. Por outro lado, vê-se que os investimentos europeus são mais dinâmicos, uma vez que crescem ao ritmo de 22% ao ano, bastante próximo do próprio índice de crescimento médio anual dos IED´s no Brasil, que se estabelece em torno de 19,5%, e muito superior ao ritmo de crescimento médio dos investimentos norte-americanos, que cresceram ao ritmo de 17,5% ao ano [4].

As relações comerciais apresentam um perfil assemelhado ao dos investimentos externos diretos: os fluxos comerciais do Brasil com a Europa Ocidental se apresentam mais dinâmicos do que os fluxos com os EUA, apesar das diversas debilidades que as economias européias apresentaram durante os quase vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, o que se expressou na diminuição expressiva de sua presença no comércio internacional do Brasil. No grande período 1945-1990, observa-se que os fluxos comerciais com os parceiros da Europa Ocidental correspondem a um pouco mais da metade de todo o comércio internacional do Brasil, enquanto os fluxos de exportações e importações de e para os Estados Unidos correspondem a um pouco menos 40% no período [5].

Isto posto, deve-se observar entretanto que a *Vertente Européia* é multifacetada, e esconde grandes diferenças de percepção sobre as possibilidades de obter ganhos concretos no relacionamento com os diferentes países da Europa Ocidental. Pode-se estabelecer, a título de simplificação, três grandes eixos que conteriam as características mais gerais das relações do Brasil com os países da Europa Ocidental. É bem verdade que estas linhas gerais não são estáticas, mas apenas predominantes, o que permite também afirmar que as características das relações bilaterais mudam e se adaptam às conjunturas, permanecendo entretanto, inalteradas em sua essência no período que vai do pós-guerra à abertura da década de noventa. Ou seja, determinados relacionamentos podem passar de um eixo a outro, de acordo com a conjuntura.

Assim, é possível definir, em primeiro lugar, a existência nesta dimensão européia, de um poderoso *eixo sentimental*, que contém sobretudo as relações do Brasil com a Espanha e Portugal, e é caracterizado pelo forte componente de simpatia entre os povos, pela identidade cultural primária e pelos grandes contingentes de imigrantes de origem. Com efeito, até onde é possível acompanhar, as estatísticas revelam que mais da metade dos imigrantes entrados no Brasil entre 1945 e 1964, por exemplo foram portugueses e espanhóis, confirmando tendência que escapa ao fenômeno das migrações de massa do final do século XIX e início do presente, e certamente se diferencia, pelos aspectos de integração ao tecido social, dos fluxos contemporâneos compostos por asiáticos (não japoneses) e imigrantes sul-americanos[6]. Por outro lado, este eixo apresenta tradicionalmente poucas possibilidades de realização de interesses econômicos[7].

Por outro lado, *o eixo instrumental* da Vertente Européia da Política Exterior do Brasil se caracteriza pela confluência das duas dimensões – econômica e cultural ou psicossocial – que se articulam em torno das relações com a Itália e com a Alemanha. Estas também são marcadas pela forte simpatia estrutural entre os povos, e pela presença de contingentes de imigrantes importantes e economicamente influentes. Firmando-se o foco de análise no período do pós-guerra, e sem nos reportarmos para o imenso fluxo de imigrantes alemães e italianos que afluiu ao Brasil desde o século passado, é importante citar que entre 1945 e 1964 algo em torno de 18% dos imigrantes entrados no país tinham a sua origem na Itália (quase 15% e na Alemanha), como também há que registrar que ao contrário das demais nacionalidades, os imigrantes destas se apresentavam com melhor formação profissional e aptos a se engajarem imediatamente no dinamismo do crescimento industrial brasileiro[8]. As relações do Brasil com a Alemanha e com a Itália constituem, por definição, o eixo no qual historicamente se realizam os interesses brasileiros na Europa Ocidental, e são, portanto, os relacionamentos mais importantes, dinâmicos e efetivos da Vertente Européia da Política Exterior da nação. Não seria exagerado afirmar que as relações do Brasil com a Europa Ocidental ganham tradicionalmente instrumentalidade apenas quando examinadas sob o prisma das relações com a Itália e com a Alemanha, tanto sob o prisma das relações econômicas quanto sob a ótica da cooperação política. Para tanto, basta lembrar que a presença econômica alemã no Brasil rivaliza no período com a própria presença dos EUA, senão do ponto de vista dos valores absolutos, certamente em termos de afluência para setores intensivos em tecnologias inovadoras para o parque industrial brasileiro, sendo os alemães que lastreiam o dinamismo das relações do Brasil com a Europa. Assim, um pouco mais de 9% dos IED's registrados no Brasil ao longo destes cinqüenta anos encontram a sua origem na Alemanha, cujos

investimentos cresceram ao impressionante ritmo de quase 44% ao ano, em média [9]. Acresce que a cooperação política com a Alemanha valeu ao Brasil importantes ganhos em diferentes momentos, a serem empregados sobretudo nas relações com os EUA e na afirmação de uma atuação internacional mais proeminente e crescentemente desvinculada dos constrangimentos conjunturais proporcionados pelo abraço forte dos norte-americanos. O caso típico desta estreita solidariedade política que liga brasileiros e alemães se apresenta no Acordo Nuclear de 1975, que constitui aos olhos de muitos um dos raros casos de cooperação efetiva entre sociedades caracterizadas por níveis de desenvolvimento desigual[10].

Completam e finalizam a composição deste quadro duas outras dimensões, que guardam os traços inequívocos de uma "simpática negligência" e de uma tendência recorrente ao conflito. Compõem este eixo, em sua primeira dimensão, os relacionamentos que não encerram em si nem os limites da dependência nem a força das parcerias que proporcionam autonomia – seus limites são estabelecidos pelas oportunidades conjunturais – sobretudo econômicas, eventualmente políticas – que surgem nos contatos do Brasil com os demais países da Europa Ocidental (França, Grã-Bretanha, Bélgica, Holanda e países escandinavos), e sua principal característica prende-se à idéia de que seu dinamismo se situa muito aquém das possibilidades reais oferecidas pelas economias envolvidas e pelo porte políticos dos Estados em questão. Adiciona-se a esta primeira dimensão um certo eixo essencialmente conflituoso, que encerra historicamente as relações do Brasil com o projeto europeu de integração, que tradicionalmente oferece limitações sérias às ambições comerciais do país, tanto no âmbito regional quanto nos foros multilaterais.

III – A negligência cordial: o que vale a França para o Brasil, o que vale o Brasil para a França (1945-1995)

Negligência cordial... assim podem ser descritas, num esforço de síntese não muito árduo, as relações franco-brasileiras nos últimos cinqüenta anos. É bem verdade que esta expressão serve também para qualificar de um só golpe os relacionamentos com outros países da Europa Ocidental, para indicar a medida do lento e injustificado esgarçamento dos laços outrora densos que uniam o Brasil a boa parte dos países da região, e exprimir ao mesmo tempo um sentimento real de decepção quanto às possibilidades de cooperação política e econômica sempre arrojadamente delineadas, mas nunca ou raramente concretizadas em sua plenitude.

Dissimulado sob o dinamismo típico da grande Vertente Européia – este calcado sobre os bons índices dos relacionamentos instrumentalizáveis (com a RFA e com a

Itália e eventualmente com outros países) – o desinteresse com que a França, especificamente, tratou as suas relações com o Brasil não pode deixar de chocar os mais incautos entusiastas pela absoluta ausência de visão estratégica de interesses a compartilhar e a realizar no médio e longo prazos. Portanto, uma análise que ultrapasse a justeza dos índices econômicos (alguns, em determinados períodos, até relativamente interessantes) indicaria que o relacionamento franco-brasileiro esteve muito aquém de sua real potencialidade.

É possível afirmar que a história das relações político-econômicas entre o imediato pós-segunda guerra e meados da década de noventa é uma história de passivos criados pela incompreensão recíproca dos interesses nacionais dos dois países, ou seja, por um tendência recorrente a tratar negligentemente as possibilidades oferecidas pelo outro: em grande parte destes cinqüenta anos, Brasil e França caminharam em sentidos opostos, propondo-se mutuamente alternativas de relacionamento político e econômico que nunca ou raramente se cruzaram.

Por um lado, os brasileiros queriam investimentos, a consolidação de seus mercados de produtos tradicionais, a abertura de novos mercados para a emergente indústria de bens de consumo (e em breve, de capitais), o acesso incondicional às tecnologias que lhe propiciassem autonomia e consolidassem pela base o projeto de desenvolvimento econômico, e apoio político nas eventuais divergências no seu relacionamento com os Estados Unidos (por vezes procuraram também alternativas a este relacionamento). Os franceses, por seu turno, queriam criar e consolidar o espaço econômico europeu integrado (sob a sua liderança), garantir mercados (pelo menos o seu próprio mercado interno e o de seus parceiros europeus) para a produção tropical de suas próprias colônias, conceber um lugar (ainda que partilhado forçosamente com os seus parceiros europeus) em sua política para o antigo império colonial (de modo a garantir também o escoamento de sua própria produção industrial), e enfim, lidar com a inédita realidade de potência média, sem grandes responsabilidades na gerência da ordem internacional rigidamente controlada pelos desígnios da bipolaridade.

Para melhor compreender a afirmação acima, pode-se propor uma visão geral das relações bilaterais que, a devem ser pensadas em dois tempos, caracterizados por mudanças significativas de conteúdo e essência, que devem pois, marcar sua evolução e condicionar sua interpretação:

1. *Annus Horribilis* – (1945 – 1965)

Este período é sinteticamente caracterizado pela rápida retração, desmonte e reorientação dos interesses franceses no Brasil, num processo que é marcado pela

recorrente tendência ao conflito. Configurou-se um tempo de apatia recíproca, entrecortado por breves (muito breves) chamamentos à criação, soluços de deterioração, seguidos de distensão, dando origem a uma agenda bilateral densa e negativa, que foi marcada pela gerência de conflitos de ordem secundária cuja solução, em alguns casos, se arrastou por todo o período (como o pesado contencioso financeiro), mas também pela emergência de outros contenciosos pontuais que puseram à prova a solidez dos laços políticos que ligam as duas nações (como a *Guerra da Lagosta* – 1961-1963). O período em questão permite o desmonte de um dos mais resistentes "mitos" do relacionamento bilateral, ao evidenciar que a identidade cultural primária não possui força bastante para impulsionar positivamente na direção da construção de uma parceria profícua e, bem ao contrário, tornou evidente que as nações nada tinham a construir em conjunto, que as sociedades ignoravam-se reciprocamente, que os Estados faziam eco ao desinteresse comum, muitas vezes para ele contribuindo.

Estas duas décadas constituem, em síntese, um tempo de catarse de posicionamentos arraigados e imagens descabidas, por isso naturalmente tendente ao conflito e à discordância de interesses: os esqueletos no armário vêem o dia, são sepultados, mas as nações não cantam o seu réquiem – em outras palavras, a agenda negativa foi efetivamente zerada ao fim do período, mas não foi possível dar origem a uma agenda positiva.

2. A Agenda Neutra – (1965 – 1995)

Ao contrário do que poderia induzir a redução da agenda de contenciosos, as relações franco-brasileiras não se encaminharam para a construção de uma agenda positiva no período subseqüente, que se abre em 1965 e se encerra exatos trinta anos depois. Um certo mal-estar permaneceu caracterizando os contatos bilaterais, dando origem entrementes a recorrentes chamamentos à criação, raramente concretizados em sua plenitude, ou realizados em níveis que se situam muito aquém das possibilidades políticas e econômicas vislumbradas pela sofisticação dos projetos nacionais e internacionais de ambos os países.

Com efeito, a França surgia a partir de meados da década de 1960 com um perfil econômico mais diversificado, detentora de tecnologias de ponta e de processos produtivos modernos, frutos da transformação econômica estrutural pelo qual passou a partir da Segunda Guerra, além de experimentar uma conformação relativamente rápida ao novo papel de liderança política do projeto europeu de integração que avançava e ganhava formas ousadas. Assim, adequou-se o ambicioso projeto

internacional da França que nascera sob o signo da grandeza gaullista, conformou-se à conclusão da descolonização, adaptou-se em sua missão civilizatória, e sobreviveu à década de introspecção do "europessimismo" vivido pelos países da Comunidade Econômica Européia (1973-1983).

O balanço da política exterior do Hexágono na abertura dos anos noventa indica a existência de vários processos que se tornaram irreversíveis e que a um só tempo comprometiam o seu universalismo e forçavam a necessidade de atualizar a sua missão civilizatória: há que se constatar, por exemplo, o gradual fechamento do escopo geográfico da atuação internacional da França, na mesma intensidade com que os seus problemas antes considerados "universais" (a existência de um grande império colonial e uma presença internacional ativa e multifacetada em diferentes regiões do mundo) passaram a se circunscrever majoritariamente no espaço europeu, o que acabou por relegar a presença política e econômica do país em outras regiões a planos secundários. Do mesmo modo, o avanço do processo de integração, completo em todas as suas dimensões (inclusive cultural), ao impulsionar o reforço da identidade européia em detrimento das identidades nacionais, pressionava pela submersão do projeto cultural francês (e também de seu escopo civilizacional) no caldo da identidade em construção e das políticas de cooperação comunitárias.

No mesmo longo período, o Brasil consolidava a sua indústria de bens de consumo e preparava-se, na seqüência imediata de seu projeto de desenvolvimento, para debutar na indústria de bens de capital. Na abertura da década de setenta, ao tempo em que aguçava as práticas de articulação internacional e dava fim às ambigüidades nos relacionamentos bilaterais, o Brasil animado pelo vertiginoso crescimento econômico procurava estabelecer modos específicos para garantir a expansão e o suprimento dos insumos para o desenvolvimento, mesmo em tempos de crise econômica mundial. Procurou-se adquirir pela via da cooperação internacional as tecnologias que permitiriam a consolidação do parque produtivo nacional, o que se fez em concomitância à atração em melhores condições de maiores fluxos financeiros de origem mais diversificada, e à ampliação das pautas e mercados para as exportações. Do mesmo modo, perseguiu-se a ampliação das bases de autonomia econômica pelo fortalecimento do parque produtivo nacional, com a associação de capitais estrangeiros ao capital monopolista de Estado, que por sua vez avançou sobre setores considerados estratégicos no intuito de consolidá-los pelo provimento de organização e de infra-estrutura.

Na virada para os anos oitenta, entretanto, na mesma intensidade com que o modelo econômico concebido e implementado ao longo de todo o período perdia a capacidade de continuar provendo os ganhos substantivos ligados à expansão da base

produtiva, as funções de suprimento da política externa eram drasticamente prejudicadas pela reversão das expectativas internacionais relativas às potencialidades do Brasil e pela sua incapacidade de contornar os efeitos da crise financeira. A deterioração da estrutura da ordem internacional, sinalizada pela crise do multilateralismo, pela rebipolarização política, pelo avanço irredutível dos neo-protecionismos nos países desenvolvidos, e finalmente, pelo aprofundamento do hiato econômico que separa o Norte do Sul, marcou os anos de crise em que assistiu-se à sofisticação conceitual do discurso diplomático brasileiro, que se manifestava para denunciar as injustiças da ordem econômica internacional, a inoperância do multilateralismo econômico e a falência do diálogo Norte-Sul.

Vê-se que os interesses das nações igualmente não convergem nesse grande período, apesar de existirem oportunidades para tanto. Do ponto de vista do Brasil, existiram condições que teriam permitido o movimento irreversível da parceria – os anos do Milagre Brasileiro e a multiplicidade de oportunidades dele decorrente teriam permitido a dinamização do intercâmbio econômico e o aprofundamento da cooperação política, não fosse a insistência das nações (e especialmente da França) de dar aos seus contatos a forma mais comercialista jamais experimentada.

Do mesmo modo, a deliberada estratégia de diversificação dos vínculos externos sob Geisel (1974-1979), abriu por prazo curto uma janela para o avanço da cooperação científica e tecnológica, que foi solenemente ignorada pela França e apenas aproveitada pela Alemanha. No momento final de agonia do nacional-desenvolvimentismo, quando se empenhavam os governos brasileiros em denunciar as injustiças da ordem econômica internacional e propugnar pela solidariedade material nos anos críticos da crise financeira que se estenderam até meados dos noventa, faltou ao Brasil o voto de confiança que outros europeus, em maior ou menor medida, souberam dar-lhe, mas que o governo socialista francês (tão afeito às denúncias dos imperialismos tardios na América Latina) soube negar-lhe.

É importante, neste contexto, que se tenha uma medida, ainda que geral, das práticas que lastreiam tais afirmações. Assim, vê-se que mesmo que as idéias do relacionamento bilateral sejam bem interessantes, tanto do ponto de vista econômico quanto da cooperação política e científico-tecnológica, elas não conseguem esconder uma realidade francamente desfavorável para a França, sobretudo quando tomadas em perspectiva comparada, tendo por padrões históricos a Alemanha, a Itália e mesmo países de menor expressão da Europa Ocidental:

a) Investimentos diretos da França no Brasil – ainda que o país seja tradicionalmente (desde o início do século XX) o maior receptor em números absolutos de instalações francesas na América Latina, e um dos principais no mundo em

desenvolvimento, há que se registrar que a sua importância relativa no contexto dos IED´s registrados no país é francamente desigual se comparada à transcendência que ocupa em outros países da América Latina. Assim, em média, os IED´s franceses no Brasil situam-se, na média do grande período, na quinta posição no Brasil, perdendo para os investimentos dos EUA, da Alemanha, da Grã-Bretanha, da Itália e do Japão – enquanto na Argentina e no México se situam, na média, em torno da terceira e da quarta posição, respectivamente. Acresce que o comportamento dos IED´s franceses no Brasil mostra-se historicamente mais suscetível aos períodos de crise que os capitais alemães, italianos e japoneses: o ritmo do desinvestimento de empresas do Hexágono instaladas no Brasil chegou a ser duas vezes maior do que o desinvestimento alemão nos dois momentos de crise política e econômica pronunciada (a saber, quando da deterioração da capacidade de governo de João Goulart – 1962-1964 -, e quando da longa crise econômica dos anos oitenta)[11];

b) Comércio bilateral – ainda que assumam proporções importantes, e da mesma forma que os índices de IED, as relações comerciais do Brasil com a França se inserem tradicionalmente em posição de relativa grandeza absoluta. Entretanto, o comércio franco-brasileiro apresenta no grande período em questão características que evidenciam uma tendência clara à decadência que se instala desde os anos cinqüenta, verificada pelas seguintes conclusões: compulsadas as médias anuais, observa-se que o comércio bilateral se expandiu de acordo com taxas inferiores às taxas de desenvolvimento do comércio global de ambos os países. Do mesmo modo, seu ritmo de crescimento mostra-se menos dinâmico do que a evolução dos fluxos comerciais do Brasil com a Alemanha, Itália, Países Baixos e Reino Unido. Acresce que tomadas em sentido geral, a análise dos fluxos comerciais da França para o Brasil e deste para a França permite que se observe um quadro de acentuada e acelerada deterioração de participações relativas, indicando que a importância de um e de outro em seus respectivos sistemas comerciais decaiu consistentemente ao longo do período, ambos cedendo posições para países de estágios de desenvolvimento inferiores [12];

c) Cooperação política para o desenvolvimento das relações econômicas – neste ponto há que se referir especificamente às dificuldades que começam a surgir desde o final dos anos cinqüenta e início da década de sessenta, para o desenvolvimento sustentado das trocas comerciais entre o Brasil e os países da Europa Ocidental. Neste sentido, a transcendência histórica demonstrada pelo governo francês na gênese dos regimes tarifários e dos sistemas de preferência

adotados pelo projeto europeu de integração, prejudicaram sobremaneira a sustentação de posições importantes dos tradicionais produtos brasileiros de exportação (notadamente o café) nas principais praças européias. Assim, como o comprova a análise da correspondência diplomática francesa, a insistência do Quai d´Orsay na constituição do regime preferencial para os produtos tropicais oriundos das ex-colônias africanas recém-libertas nos primórdios da unificação européia, ao criarem mercados consumidores cativos para produtos de baixos preços e qualidade sofrível, acabou por retirar mercados importantes para os supridores tradicionais, entre os quais o Brasil. Na mesma tendência, e ao longo do período, verifica-se que em grande parte as medidas de endurecimento das barreiras não-tarifárias à importação, especialmente a imposição de direitos anti-dumping e anti-subsídios e a adoção de outras restrições às importações (como as de natureza sanitária) adotadas pelo projeto europeu de integração encontram as suas origens em grande parte nas demandas do governo francês.

III – Annus Mirabilis ? (1995 aos nossos dias)

Vê-se que durante cinqüenta anos Brasil e França se ignoraram, quando não se estranharam, se disputaram e se incomodaram com as demandas que vinham de um lado e de outro. Minimamente, pode-se afirmar que os países não souberam imputar ao seu relacionamento bilateral o dinamismo político e econômico que caracteriza, em sua essência, a concepção brasileira de "parceria".

É certo, França e Brasil não se reconhecem no grande período que se abre em 1945 e vem aos meados da década de noventa como parceiros. Com efeito, enclausurou-se o relacionamento bilateral em longuíssimos parênteses, que isolaram as nações e impediram que executassem projetos comuns que dessem vazão às potencialidades de ambos os países. A apatia recíproca foi tão característica que não imunizou nem mesmo o discurso diplomático, que apesar de sempre contaminado pelas referências da herança cultural, se lançou diuturnamente em um apelo melancólico à criação, que ganhou recorrentemente a forma do desgastado argumento *proustiano... França-Brasil, em busca do tempo perdido*.

Por outro lado, pode-se crer que novas oportunidades levariam à intensificação do relacionamento bilateral, processos cujas características podem também se construir autonomamente, em conseqüência da evolução social e econômica das nações, como também da própria evolução da sua inserção internacional: nesse caso, não se

verificaria a vontade deliberada dos atores sociais e agentes de Estado na modulação das condições para a intensificação e dinamização das relações bilaterais – as condições simplesmente são criadas, surgem oportunidades e nascem condições para a parceria. Ao que tudo indica, a "janela de oportunidade" que se cria no relacionamento franco-brasileiro em meados da década de 1990 parece ser conseqüência dessa evolução.

As formas de atuação dos atores sociais também modificaram-se gradualmente. No caso da França, que chama atenção pela rapidez, evoluíram da timidez diante da onipresença do Estado na economia e de uma formação essencialmente nacional em sua composição (empresas, sindicatos, grupos políticos, opinião pública...), o que certamente condicionou os fluxos de comércio e de investimentos em outras regiões, para uma composição plurinacional, com a abertura impositiva para investimentos cruzados de capitais europeus, flexibilização de monopólios e definição de limites para a atuação econômica do Estado. A timidez dos agentes econômicos do Hexágono, que tinham sua atuação em terceiros cenários avalizada e balizada pelo Estado, reflexo também de aspectos psicológicos próprios do capitalista francês, passa a ser relativizada pelos imperativos da concorrência internacional, que deslocou alguns mercados e propiciou a perda de outros, e pelo surgimento gradual de uma mentalidade de negócios plurinacional, mais empreendedora e menos comprometida com os desígnios de Estado.

Por seu turno, o redimensionamento pelo qual passa a inserção internacional do Brasil a partir de meados da década de noventa é ancorado por três grandes revoluções, que presidem os ajustes no processo de modernização do país, a saber:

a) Consolidação democrática – que se exprime não somente pela escolha transparente de governos democraticamente eleitos, processo no qual participam todos os escopos políticos, mas também por um entendimento mais eficaz entre os poderes Executivo e Legislativo quanto à administração do país;
b) Abertura, liberalização e estabilidade econômica – processos que, mesmo tendo sido inaugurados de modo um tanto errático no início da década, e passado por sobressaltos que se ligam à eficiência na gerência das medidas de revisão do papel do Estado na economia, avançou significativamente nos últimos anos, ganhando uma dimensão inédita com a estabilização econômica, que devolveu aos brasileiros um mercado potencial das proporções de 160 milhões de consumidores;
c) Projeto regional de integração – processo que está intimamente ligado aos outros dois, mas que tem implicações mais imediatas para a atualização da imagem e da presença internacionais do Brasil na década de noventa. Efetivamente o Mercosul tornou-se uma parte indissociável da identidade

> internacional de cada um dos países que o compõe, na mesma intensidade e velocidade com que se tornara um ator de pleno direito nas relações internacionais, sendo concebido pelos países que o formam como plataforma para o alargamento da cooperação e do diálogo econômico interegional (tanto com a América do Norte quanto com a União Européia).

Em síntese, ressurgem os dois países, França e Brasil, na cena internacional pós-Guerra Fria com uma nova maneira de conceber os vínculos externos, engajados que já estavam em seus próprios arranjos de integração regional, compreendendo que a sua inserção internacional doravante não poderá mais ser concebida fora destes e enxergam com facilidade oportunidades de lado a lado.

Com efeito, a sucessão de visitas de Estado a partir de 1996 atestam que os governos conceberam com revigorado interesse as tentativas de relançar em alto nível os contatos bilaterais, tantas foram as expectativas e os projetos comuns que nasceram das visitas do presidente Fernando Henrique Cardoso à França em maio de 1996 e a visita do presidente Jacques Chirac ao Brasil em março do ano seguinte. Distanciando-se do padrão clássico das cúpulas de alto nível, as visitas presidenciais se fizeram acompanhar de importantes delegações empresariais que, pela primeira vez, tinham agendas claras e precisas para negociar os projetos de investimento e a dinamização do comércio bilateral, como também para repensar em conjunto o contencioso negociador que já se avoluma em função das imposições tarifárias e não-tarifárias decorrentes do Sistema Tarifário Europeu e, precisamente, da intransigência francesa em negociar sem condições o acesso de produtos agrícolas ao Mercado Europeu.

O clima de otimismo tão surpreendente levou mesmo a uma inovação – provavelmente impensada – nos princípios tradicionais da Política Externa Brasileira. No afã de emprestar maior visibilidade e de consolidar o processo de inédito interesse entre os dois países, Cardoso rendeu visita à Guiana em novembro de 1997 – que mesmo gozando do estatuto de território francês de ultramar, não deixa de ser o símbolo desusado da presença colonial européia na América Latina. Neste encontro, parece que redescobriram os Chefes de Estado a potencialidade da cooperação fronteiriça, ainda que tardia: com efeito, redescobre a França que a sua mais longa fronteira não é com a Itália, Alemanha ou Espanha, mas com o estado brasileiro do Amapá, vizinho do Departamento da Guiana, ao qual separam 600 quilômetros de fronteira fluvial. No encontro, Chirac anunciou que pretende transformar a Guiana Francesa num ponto de entrada da União Européia para o Mercosul, ligando Buenos Aires a Caracas por terra, passando pelo território francês, o que se faria por meio de uma ponte binacional sobre o Rio Oiapoque, fechando assim a ligação por terra entre as duas regiões [13].

O projeto de Chirac para a Guiana expressa uma outra idéia, igualmente inédita nas relações franco-brasileiras e usualmente explorada pelos países dos chamados eixos sentimental e instrumental da política exterior do Brasil, que é a imagem poderosa da "porta de entrada para o projeto europeu de integração". Dessa forma, pela primeira vez a França aportou no Brasil com a tese que fora longamente explorada pelos discursos diplomáticos da Itália (nos anos cinqüenta e sessenta), da Alemanha (nos sessenta e setenta) e de Portugal (na década de oitenta), de que a dinamização das relações bilaterais constituiriam o caminho mais curto para a internalização da produção brasileira nos mercados europeus e a via mais segura e garantida para a expansão dos fluxos de investimentos diretos europeus no Brasil [14] .

Neste caso, o governo francês tratou de explorar eficazmente os receios demonstrados sobretudo pelo empresariado e por segmentos das burocracias especializadas brasileiras quanto à proposta norte-americana de acelerar as negociações para a constituição da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA. Em sua visita ao Brasil em 1997, Chirac afirmou que ''o lugar da União Européia na América Latina é mais importante do que o dos Estados Unidos. Não é interesse dos países latino-americanos se fechar em um Nafta (Área de Livre Comércio da América do Norte) alargada, mas sim se expandir no mundo'', sugerindo que o fortalecimento da parceria do Mercosul com a União Européia constituiria um precioso aporte de capital de barganha à capacidade de negociação do Brasil e de seus parceiros do Cone Sul nas lides com os norte-americanos entusiastas da integração hemisférica [15] . A inusitada retomada e atualização do velho argumento gaullista de uma "terceira via", de uma alternativa que pode a Europa liderada pela França oferecer ao exclusivismo sufocante das relações dos países latino-americanos com os Estados Unidos, ganhou, como era de se esperar, a simpatia imediata do Brasil.

A renovada ambição dos projetos do Hexágono para o Brasil ganhou formas precisas em índices surpreendentes nos fluxos de investimento externo direto realizados no Brasil após 1995. Os investimentos franceses no país foram durante muito tempo identificados com o estoque gerado por alguns grandes grupos cuja implantação no Brasil era muito antiga, entre os quais se conta Rhône-Poulenc, Saint Gobain, Sudameris, e outros. Com um estoque de US$ 3,2 bilhões (+ 15,7% em relação a 1994), dos quais US$ 1,1 bilhão referente a reinvestimento (+30%), os franceses eram em 1995 o quinto investidor estrangeiro no Brasil, com uma parte relativa de 5,34% contra 5,2% em 1994, ficando atrás somente dos Estados Unidos (38,4%), Alemanha (8,73%), Reino Unido (8,44%) e Japão (6,82%).

No ano de 1995, houve uma retomada espetacular dos investimentos franceses no Brasil. Em 1996, a França, segundo os indicadores, chegou mesmo a ser o segundo

investidor em termos de fluxos, atrás apenas dos Estados Unidos, o que se deve à espetacular entrada de novos jogadores de peso e expressão mundial no processo de privatização de serviços públicos e de novos investimentos na área industrial: sozinhos, a Régie Renault – que instalou a sua maior planta industrial fora da Europa no Estado do Paraná (se bem que a custos muito elevados para o estado, forçado a participar direta e indiretamente do investimento por meio de uma participação acionária expressiva e de inúmeras modalidades de renúncia fiscal) – e Electricité de France – EDF, que encabeçou o consórcio comprador da Light no Rio de Janeiro, constituem um montante de fluxo acumulado em quatro exercícios correspondente a uma progressão de 45% do estoque de investimentos franceses. Estas projeções não incluem o volume de investimentos do setor por estes grandes projetos, aos quais vêm se acrescentar os investimentos no ramo terciário, sobretudo na área bancária (BNP e Société Générale) ou na área de seguros [16].

Vê-se, entretanto, que a repartição por setores da economia dos investimentos franceses no Brasil fica, no entanto, sensivelmente estável: o setor industrial absorve 55% do fluxo de investimentos e os serviços 41%. No final de 1995, foram recenseadas 300 empresas francesas instaladas no Brasil. A presença francesa no país se caracteriza por uma forte concentração dos haveres possuídos (80% do total) por uma dezena de grandes grupos (Rhône-Poulenc, Saint-Gobain, Carrefour, Michelin, Accor, Danone, Alcatel Alstom, Thomson, Aéropastiale e Air Liquide). Se os demais grandes investidores estrangeiros escolheram privilegiar os setores estratégicos e de forte crescimento, notadamente o eletrônico (profissional e grande público) e o automobilístico, a maioria dos investimentos franceses se concentrou até hoje no setor das indústrias de transformação (essencialmente química de base) e de serviços (distribuição e atividade bancária). É justamente a instalação das unidades de produção automobilística da Renault no sul do país e da Peugeot no Rio de Janeiro (em processo semelhante ao que ocorreu no Paraná) indica a reorientação dos investimentos provenientes da França na direção de novos setores de forte potencial.

IV – Conclusão

A retomada do diálogo e a construção de uma presença inovadora da França no Brasil parecem inequivocamente prenunciar a configuração da parceria sempre desejada mas nunca realizada entre os dois países. No final do século, entretanto, lançam-se as perguntas que devem velar pela sanidade do novo diálogo bilateral: resistirão estes laços às tentações comercialistas ? há possibilidade de robustecimento

do diálogo bilateral para além da exploração das vantagens locacionais específicas oferecidas pelo Mercosul ? como podem os Estados avançar na cooperação política que permita às duas nações ascenderem a posições mais confortáveis na hierarquia de poder mundial ? Ás vésperas do novo milênio, cabe pois, uma oração para o futuro: que não repitam, França e Brasil, a triste história de seu desencontro de meio-século.

Notas

1 Conferir por exemplo, BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*. SãoPaulo/ Brasília: Editora da UNESP/FUNAG, 1995, 377 p.; RICUPRO, Rubens. "O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: sessenta anos de uma relação triangular". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura, 1996, 388 p.

2 LESSA, Antônio Carlos. "A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979)", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 38, número 1, 1995.

3 LESSA, Antônio Carlos. "Da apatia recíproca ao entusiasmo de emergência: as relações Brasil – Europa Ocidental no governo Geisel (1974-1979), *Anos 90 – Revista da Pós-graduação em História*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, número 05, 1996.

4 Cálculos do autor, a partir de dados gentilmente cedidos pela Consultoria de Planejamento e Formulação de Projetos Especiais do Departamento de Capitais Estrangeiros do Banco Central do Brasil – BACEN/ FIRCE/CONAP.

5 Cálculos do autor, a partir de dados de séries estatísticas diversas: para os anos 1945-1947, dados do Anuário Estatístico do Brasil (IBGE, 1948-1949); para os anos 1948-1953, dados de UNITED NATIONS, *Yearbook of International Trade Statistics (1950-1953*); para os demais anos, *Estatísticas Históricas do Brasil: Séries econômicas, demográficas e sociais, de 1550 a 1988*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990, 642 p.; para a balança comercial com a França entre 1953 e 1959, dados do *Anuário Estatístico do Brasil*, (IBGE, 1956 e 1959).

6 Cálculos do autor, a partir de dados do Instituto Nacional de Colonização coletados pelo IBGE e organizados no *Anuário Estatístico do Brasil*, IBGE, diversos anos.

7 Vê-se que na verdade, os fluxos das relações econômicas do Brasil com Portugal e Espanha verdadeiramente desaparecem numa perspectiva comparada com os demais grandes parceiros econômicos europeus, apesar da inédita afluência dos espanhóis no processo de privatização dos serviços públicos no Brasil recentemente como a grande inovação na história dos fluxos de IED´s feitos no Brasil.

8 Cálculos do autor, a partir de dados do Instituto Nacional de Colonização (imigrantes entrados no Brasil, por nacionalidades e profissão) coletados pelo IBGE e organizados no *Anuário Estatístico do Brasil*, IBGE, diversos anos.

9 Cálculos do autor, a partir de dados igualmente cedidos pela FIRCE/CONAP/BACEN.

10 Sobre as relações ítalo e teuto-brasileiras, e o seu papel no desenvolvimento do Brasil, conferir CERVO, Amado L. As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia. Brasília: EDUNB,

1992, 261 p.; BANDEIRA, L. A. Moniz. *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil: as relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949 – 1994)*. São Paulo: Ensaio, 1994, 246 p.

[11] Cálculos do autor, a partir de dados gentilmente cedidos pela Consultoria de Planejamento e Formulação de Projetos Especiais do Departamento de Capitais Estrangeiros do Banco Central do Brasil – BACEN/FIRCE/CONAP.

[12] Cálculos do autor, a partir de dados de *Estatísticas Históricas do Brasil: Séries econômicas, demográficas e sociais, de 1550 a 1988*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990, 642 p. e dados fornecidos pela SECEX..

[13] *Folha de São Paulo*, 26/11/1997.

[14] A propósito, conferir CERVO, Amado L. *Op. Cit.;* e MONIZ BANDEIRA, *Op. Cit.*

[15] *Folha de São Paulo*, 11/03/97.

[16] Cálculos do autor, a partir de dados gentilmente cedidos pela Consultoria de Planejamento e Formulação de Projetos Especiais do Departamento de Capitais Estrangeiros do Banco Central do Brasil – BACEN/FIRCE/CONAP.

POLÍTICA EXTERNA E DESENVOLVIMENTO – O BRASIL DE JK

Resumo

O autor examina a Política Externa Brasileira durante os anos cinquenta, sob o prisma do seu principal objetivo, estabelecido pelo presidente Juscelino Kubitschek como sendo a busca de insumos para o desenvolvimento. Analisa o sistema internacional da época, especialmente as questões do financiamento externo das ações empreendidas pelo governo federal no período.

Abstract

The author delineates the Brazilian Foreing Policy of the 1950's by its main objective, stated by President Juscelino Kubitschek as that of development. He further analyses the international system to which it was inserted, regarding factors such as the financing of the foreign activities implemented by the Federal Administration in the period.

Pio Penna Filho*

Introdução

O centenário do nascimento do Presidente Juscelino Kubitschek nos proporciona boa oportunidade para uma reflexão sobre a temática da inserção internacional do Brasil e da associação entre política externa e desenvolvimento nacional. Com efeito, durante os anos 1950, sobretudo na administração JK, o Brasil logrou atingir elevado grau de desenvolvimento econômico, proporcionando ao estado nacional um salto quantitativo e qualitativo em seu perfil industrial. Some-se a isso o fato de que o crescimento da economia brasileira daquele período esteve relacionado à prática da democracia e à estabilidade política, num conjunto que acabou sendo registrado pela história como os "anos dourados".

A imagem que o presidente Kubitschek deixou foi a de um realizador dinâmico e moderno, que conseguiu implementar um arrojado plano de metas e colocar o país no rumo do crescimento acelerado. O contraste daquele período com os anos 1980 e 1990 é por demais evidente. Nestas duas últimas décadas a economia brasileira praticamente estagnou e um dos principais temas da agenda do país tem sido a questão de como retomar o crescimento. Além disso, se comparado com o período imediatamente posterior ao seu governo, verifica-se uma época quase ímpar na história política brasileira, principalmente no que tange à estabilidade política associada ao desenvolvimento econômico. Assim, a era JK é vista como um período de realizações e certezas e, neste contexto, pode indicar caminhos para o futuro do país.

Revista Cena Internacional. 4 (1): 189-208 [2002]

* Professor do Departamento de História da Universidade Federal de Mato Grosso e Doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Em muitos aspectos o ideário desenvolvimentista do governo JK vem servindo como modelo – pelo menos no plano da retórica – para os demais governantes do Brasil, principalmente para aqueles que sucederam aos militares após o fim do ciclo ditatorial de 1964. Neste contexto, a política externa não é uma exceção. Kubitschek soube dar-lhe um rumo definido e objetivo, atrelando-a a sua política maior, que era a de promover o desenvolvimento e modernização do país.

Uma das características mais marcantes da política externa do governo Kubitschek foi sua capacidade de atrair investimentos externos. Contudo, sua atuação internacional não se resumiu a isso. A Operação Pan-Americana (OPA) foi, talvez, um marco no *marketing* de "fazer" a política externa, chamando a atenção para um tema caro ao Brasil e aos demais países latino-americanos, qual seja: a luta pela superação do subdesenvolvimento. De maneira inteligente, o seu governo conseguiu chamar a atenção dos Estados Unidos para uma divergência histórica na percepção entre os dois países, isto é, soube opor à tese da segurança coletiva (hemisférica) apregoada pelos norte-americanos a visão brasileira e, por que não dizê-lo, latino-americana, de desenvolvimento econômico e social.

A OPA exerceu um grande atrativo para os países latino-americanos porque chamava a atenção para um assunto coletivo, de ressonância ampla e imediata, exposto de forma clara e objetiva. Além de indicar soluções concretas para o desenvolvimento coletivo, essa iniciativa projetou o papel de liderança continental que o Brasil, a partir daí, passou a exercer cada vez com mais importância no âmbito da América do Sul. A questão chave era conseguir fazer com que os Estados Unidos redimensionassem sua política para o continente, promovendo investimentos e abrindo os seus mercados para os produtos da região, visão esta que destoava claramente do discurso altamente instrumentalizado e direcionado para o campo da segurança pregado pelos norte-americanos no contexto da Guerra Fria.

Muito embora seja prudente ponderar que o governo JK tenha atuado em contexto internacional favorável para a consecução de suas metas, é preciso ressaltar que houve, sim, uma ação bem orientada para a consecução de suas metas, tanto no plano externo quanto no interno, o que afinal fez a diferença e demonstrou seu mérito de figurar entre os poucos grandes estadistas presentes na história do Brasil durante o século XX.

Conjuntura internacional e política externa

Juscelino Kubitschek, antes mesmo de empossado na Presidência, ao discursar no Senado norte-americano deixava evidente a posição que seu futuro governo

adotaria com respeito à conjuntura política internacional. Segundo JK "o nosso governo seguirá normas políticas similares às dos Estados Unidos no que se refere à situação política mundial" e prosseguia relativamente ao comunismo dizendo que "não queremos que nenhuma ideologia extremista domine a nossa pátria".[1]

Com este discurso ficava patente que o Brasil não se distanciaria muito do aliado especial, antes tentaria aproximar-se ainda mais dele. Colocando a política externa a serviço da superação do subdesenvolvimento JK dará, inicialmente, atenção especial aos Estados Unidos com a pretensão de que este lhe auxilie decisivamente na promoção de seus planos.

A política externa brasileira nos anos 1956-61 se executará em conformidade com os planos de industrialização do país. É possível confrontá-la progressivamente com os avanços obtidos com o Plano de Metas e também em função dele. As relações externas seguirão, basicamente, esta rota.

A princípio, como dito, Juscelino Kubitschek tentará junto ao governo norte-americano os financiamentos tão almejados. Mas não reduzirá suas buscas externas a este país e a este tema. Basta observar que antes de tomar posse Kubitschek visitou, além dos EUA, a Holanda, Bélgica, Inglaterra, Luxemburgo, França, Alemanha, Itália, Vaticano, Espanha e Portugal, com alguns dos quais manterá relações especiais e fundamentais durante sua gestão. Já nesta viagem divulgará seus planos e colocará de forma clara qual posição seu governo pretendia ter diante dos investimentos estrangeiros que para o Brasil se dirigissem.[2] Ainda nos Estados Unidos, afirmaria categoricamente que o "meu governo acolherá com satisfação" o capital estrangeiro, pois no seu entender esta seria uma contribuição decisiva para o desenvolvimento do Brasil.[3]

A questão da recorrência ao capital estrangeiro para a promoção do desenvolvimento fazia parte da estratégia Juscelinista porque antes de tudo se apresentava como uma necessidade do governo. Estava ligada também à discussão da idéia de que a política externa do país deveria ser empregada como notável instrumento do governo para promover o desenvolvimento nacional. Portanto, através da ação diplomática o governo se empenharia no exterior para obter o suporte indispensável à industrialização.

Mas a ação externa do governo Kubitschek visando ao desenvolvimento não tratou apenas de financiamentos e tecnologia dos países avançados do norte. Um grande esforço foi promovido, por exemplo, no que diz respeito à manutenção do preço do café no mercado internacional,[4] até 1957 o principal produto da pauta de exportações e maior responsável pela entrada de divisas no comércio internacional do Brasil. Além da preocupação com os preços, desde o início o governo também tratou de tentar

elevar as exportações do produto, diversificando mercados e promovendo campanhas para aumentar o consumo de café, principalmente nos Estados Unidos, maior consumidor e importador.[5]

Outros temas de relevante significado econômico para o Brasil foram contemplados pela diplomacia brasileira no período, destacando-se entre eles a problemática deterioração dos termos de troca, uma preocupação que já vinha de antes, porém agravada nos anos 1950; a busca de novos parceiros econômicos, o aumento das exportações, a diversificação da pauta e o mencionado apelo a investimentos estrangeiros no país. Mencione-se igualmente o fato do aumento da concorrência dos produtores de matérias-primas no mercado internacional, rivalizando com o Brasil, ponto este largamente discutido pela sociedade brasileira e agravado com a criação do MCE (Mercado Comum Europeu).

Partindo de um modelo de desenvolvimento econômico aberto, que oscilava entre o nacionalismo e o liberalismo[6] , o governo JK atuou de modo mais livre no que diz respeito à sua convivência com órgãos financeiros internacionais (FMI/Banco Mundial) que tendiam a exigir políticas financeiras rígidas e recessivas, visando o controle inflacionário e a adequação da economia aos seus rígidos preceitos. Essas medidas entrariam em choque com as intenções de Kubitschek porque amarrariam as ações do governo com relação aos investimentos estatais em setores de infra-estrutura ou mesmo produtivos.

As linhas gerais da atuação externa do governo JK passaram por uma série de temas políticos e econômicos que refletiam a conjuntura internacional da época e o grau de desenvolvimento econômico do Brasil. Sua política externa formou-se neste quadro. Analisaremos agora as principais questões enfrentadas pelo governo no campo externo, as estratégias adotadas para conduzi-las e seu significado para o Brasil.

Financiando o desenvolvimento: a importância do capital externo

Dando prosseguimento à viagem como presidente eleito JK, após passagem pelos Estados Unidos, rumou para a Europa, visitando os países já mencionados. O discurso Juscelinista naquele continente não se diferenciou muito do anterior, antes serviu para referendá-lo. Na Europa, Kubitschek reafirmou sua fé no mundo e nos valores do Ocidente e prometeu que combateria o comunismo nas terras do Brasil, mantendo esta nação fiel à causa ocidental.

Mas mais importante que a retórica anticomunista estava a formulação de como se daria tal combate. Em suas palavras afirmava que combateria "o comunismo

desenvolvendo economicamente o Brasil e elevando o nível de vida do povo".[7] Partindo desta forma de pensamento atrelava ao tema ideológico (comunismo) o tema econômico (subdesenvolvimento) e, numa visão sagaz, percebia que a melhor maneira de evitar os atrativos que o regime de Moscou oferecia aos povos atrasados era erradicar o mal pela raiz, isto é, eliminando o subdesenvolvimento retirar-se-ia em boa parte a causa do descontentamento originária da condição de pobreza e dependência.

Este tipo de argumentação, ostensivamente utilizado no governo JK, serviu como uma das justificativas dadas aos países desenvolvidos para que esses investissem no Brasil. Ao fazer tal associação e afirmar inúmeras vezes fé no Mundo Ocidental – a ponto dessa questão ter sido encarada durante boa parte do governo como uma espécie de alinhamento externo quase que incondicional com os Estados Unidos e com os países desenvolvidos – o governo JK empenhava a política externa brasileira na tentativa de barganha do apoio político-ideológico pelo auxílio econômico.

As aspirações iniciais do governo com relação ao auxílio proveniente dos Estados Unidos foram frustradas, muito embora as demonstrações de apoio ao Ocidente como no episódio da invasão da Hungria pelos soviéticos em 1956, quando de pronto o Brasil se colocou a favor da condenação a tal ato na ONU [8] . O Brasil não conseguiu empolgar nem o governo nem os capitalistas norte-americanos para que investissem no país de acordo com as necessidades impostas pelo programa de desenvolvimento. Como ressalta Moniz Bandeira os americanos não consideravam ser fundamental para a segurança do sistema um programa de investimentos no Brasil.[9] Daí JK não obter os resultados desejados após anunciar seu plano de desenvolvimento e atração de capitais na viagem àquele país.

Segundo o entendimento do governo dos EUA não era necessário empenho maior com relação aos países latino-americanos, que eram tratados "como um rebanho submisso, sem vontade e autonomia".[10] Na verdade o que ocupava a atenção dos EUA para a América Latina era a questão da repressão às infiltrações comunistas. A ênfase recaía quase que exclusivamente sobre este tema, sendo que a aspiração de superação do subdesenvolvimento, comum a todos, não conseguia ressonância junto a Washington. Mesmo reivindicando na ONU [11] somente anos mais tarde, com a insatisfação generalizada contra as autoridades norte-americanas, demonstrada em violentos protestos dos quais a viagem do vice-presidente Richard Nixon foi a mais perfeita expressão, é que haverá mudança nesta postura, mesmo assim motivada por fenômenos que extrapolavam unicamente a esfera continental.

A lógica da guerra fria, por imposição norte-americana, parecia imperar nas relações entre os Estados do continente, a ponto de opor o conjunto de países subdesenvolvidos da região aos Estados Unidos. Havia duas visões diferentes a respeito

da natureza das relações interamericanas. Para os Estados Unidos importava a segurança, consubstanciada na doutrina de contenção ao comunismo. Tanto é verdade que há tempos os latino-americanos estavam entregues à própria sorte, pelo menos desde o final da II Guerra com o empenho norte-americano em reconstruir a Europa (Plano Marshall) e o Japão. Para os povos da América Latina a importância em seu contexto indicava no sentido do desenvolvimento, com o aprofundamento do debate da industrialização e de temas de profunda significância para suas economias, como preços mais justos para as matérias-primas, abertura de financiamentos para a indústria, criação de um banco interamericano visando ao desenvolvimento econômico e estabelecimento de um mercado envolvendo a integração destes países.[12]

Pouco a pouco o governo brasileiro foi assimilando a idéia de que os Estados Unidos não forneceriam ajuda fortuitamente ou com base somente na boa vontade política. A alternativa encontrada foi solicitar o auxílio dos governos e capitalistas europeus, além de deixar a entender que capitais provenientes de outras partes, como o Japão, também seriam bem vindos.

Mas as tentativas ao apoio norte-americano não cessaram abruptamente. JK enfatizava a histórica amizade e colaboração brasileira em vários aspectos – político, econômico, financeiro e militar – aos Estados Unidos e procurava demonstrar que seu governo havia criado um clima de confiança e estabilidade no Brasil, além de destacar que o país possuía uma das legislações mais abertas e benéficas do mundo ao capital estrangeiro.[13]

O fato é que os capitais norte-americanos não vieram da forma desejada pelo governo brasileiro. Sobressaiu-se o continente europeu nas inversões de capital no Brasil sendo que, dentro deste os principais países investidores foram: Alemanha, França, Suíça, Inglaterra e Itália.[14] Fora do continente europeu destacou-se o já citado Japão, com pesados investimentos na área siderúrgica (USIMINAS) e de construção naval.[15]

A explicação para a intensa imigração de capitais estrangeiros em forma de investimentos diretos é dada por Cervo com base na primeira modificação da ordem liberal estabelecida pelos Estados Unidos para coordenar as relações econômicas internacionais após a II Guerra Mundial. Segundo este autor a competição internacional passou do mercado para a produção, quando os europeus, já recuperados da Guerra e congregados em torno da Comunidade Européia, passaram a investir em setores produtivos localizados em outras regiões que não a Europa, forçando uma mudança qualitativa na economia internacional.[16] Para o Brasil e para os planos de Kubitschek esta nova tendência cairá excepcionalmente dentro dos objetivos propostos. Inclusive porque os Estados Unidos viram-se compelidos a acompanhar os investimentos

europeus e japoneses e passaram eles mesmos a investir com mais intensidade, tanto na Europa quanto no Brasil, a fim de manter o espaço já conquistado nestes mercados.

Um exemplo que ilustra a disponibilidade de capitais na Europa e as intenções de investimentos no Brasil é dado por Humberto Bastos, que em carta a Oswaldo Aranha anuncia o contato feito com três fortes firmas suíças (Sandoz, Ciba e Giygi) que estariam dispostas a montar no Brasil "uma grande fábrica de anilinas e artigos farmacêuticos" na cidade de Rezende e, para tanto, solicitavam os benefícios da Instrução 113 da SUMOC, isto é, facilidades cambiais.[17]

De forma geral os investimentos afluíram com mais vigor da Europa do que dos Estados Unidos. Do total dos investimentos realizados no Brasil no período de 1956 a 1961, 48,5% eram provenientes de países europeus e do Japão e 42,2% originários dos Estados Unidos.[18]

Como aponta Malan dificilmente o governo Kubitschek alcançaria o montante de investimentos externos obtidos nos anos de seu governo, não fosse as características específicas e propícias deste momento de expansão acelerada do capital internacional, com ênfase no investimento industrial direto nos países subdesenvolvidos e com legislação favorável.[19]

Mas é preciso relativizar esta afirmação e destacar que os capitais não vieram apenas em decorrência da conjuntura internacional favorável. Houve, sim, um esforço concentrado e coordenado do governo brasileiro – tanto no plano político como no econômico – na era JK que estimulou ao máximo esses investimentos orientando-os em conformidade com seus interesses. Sem a coesão interna em torno do projeto desenvolvimentista e sua efetiva aplicação, com reflexos e orientação na política externa, aí sim seria possível visualizar intransponíveis dificuldades e até a provável falência do programa.

No início dos anos JK, com toda esperança e clima de euforia com o novo governo, muito se especulou acerca da entrada de investimentos externos no Brasil. Assim, por exemplo, em maio de 1956 o Jornal do Brasil noticiava a provável vinda de capitais franceses para o país. Segundo o jornal esses capitais estariam em Paris e outras cidades francesas à espera de definições para seu investimento, mas com grandes chances de se dirigirem para o Brasil. Eram capitais que haviam sido "expulsos" da Ásia e da África por causa dos movimentos emancipatórios, naquela época em franca expansão, nas áreas coloniais dos dois continentes.[20] Com efeito, a partir deste momento as relações externas do Brasil com as colônias asiáticas e africanas, sobretudo estas últimas, passarão a se reger dentro dos limites definidos pelo plano de desenvolvimento brasileiro e pelas relações entre o Brasil e as potências européias, algumas delas colonialistas e financiadoras da industrialização do país.

A criação do MCE e as dificuldades do comércio exterior do Brasil

Além da busca de créditos no exterior para a industrialização o governo do Brasil não descuidou de sua mais importante fonte de recursos até então: a exportação de produtos primários, principalmente café. A queda dos preços no mercado internacional criou dificuldades para o comércio exterior do Brasil, dependente em grau elevado das exportações deste produto. Associado à queda dos preços houve aumento da competição por parte de outras regiões produtoras, não só do café, mas também de artigos primários como o cacau, algodão e produtos minerais, os quais compunham igualmente com destaque a pauta de exportações brasileiras.

A histórica deterioração dos termos de troca colocava países que tinham na base de suas relações econômicas internacionais a exportação de artigos primários numa situação de dependência crescente, agravando o subdesenvolvimento porque impunha transações desiguais e das quais não havia escapatória para estas nações.

No caso brasileiro, como salienta o Relatório de 1957, o desequilíbrio era agravado por dois motivos, além da queda dos preços. Por um lado houve a diminuição das vendas de café no mercado internacional, daí a necessidade de campanhas para aumentar o consumo e o esforço para diversificar ao máximo os mercados importadores. Por outro a industrialização brasileira exigia maior volume de importação de bens de equipamento, o que obrigava o governo a dispêndios mais elevados de moeda forte. Neste quadro pairava a estimativa nada otimista de que naquele ano o balanço comercial brasileiro apresentaria um resultado deficitário.[21]

Outras questões, também relativas às exportações de produtos primários, preocupavam o governo brasileiro. Na Europa esboçava-se a tendência ao protecionismo do Mercado europeu a favor das áreas coloniais e em detrimento de nações situadas fora destas regiões, mas que tinham produção similar, como era o caso do Brasil.

Em março de 1955 o governo da França elevou em 10% a taxa alfandegária que incidia sobre o café de qualquer procedência, exceção feita às importações oriundas dos territórios coloniais franceses. No mês de junho do mesmo ano, elevou para 20% a taxação, colocando-a no limite das tarifas acordadas pelos membros do GATT. Já neste período, portanto anterior ao governo JK, o Itamaraty observava que a defesa da produção de áreas coloniais por parte de nações européias poderia prejudicar o desempenho do Brasil nas exportações de produtos primários.[22]

Associadas ao declínio dos preços do café observado desde 1955, as iniciativas dos países europeus de favorecerem os produtos dos territórios coloniais, notadamente africanos, tornou-se ponto de preocupação constante do governo brasileiro. Da mesma

forma a sociedade brasileira acompanhou atenta, pela imprensa nacional, o debate em torno do aumento da produção cafeeira no continente africano. Dois dias antes de JK assumir o governo, por meio do Jornal do Brasil o presidente do IBC (Instituto Brasileiro do Café) destacava que a ameaça africana era séria e desleal, de vez que o baixo custo do produto africano só era possível pela política de baixos salários praticados na África colonial e que a proteção dada pelas metrópoles garantia a entrada do café colonial em seus mercados, deixando pouca margem para a competição leal e, portanto, afetando os interesses brasileiros.[23]

Desde o início das conversações para a criação do M.C.E. tanto as autoridades brasileiras quanto expoentes da sociedade ficaram alertas e demonstraram o temor de que o país viesse a ser prejudicado pela união de seis nações européias (França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) num único mercado.

Do ponto de vista governamental a preocupação maior recaía sobre a provável associação dos territórios ultramarinos junto à comunidade Européia. Havia atenção especial para com dois aspectos do problema. Em primeiro lugar o privilégio que seria dispensado para os produtos daqueles territórios, concorrentes similares dos brasileiros com destaque para o café e o cacau, importantes produtos da pauta de exportações do Brasil. Em segundo lugar temia-se pela possibilidade de ocorrer um deslocamento substancial de investimentos de outras regiões em direção aos territórios africanos beneficiados pela integração à Comunidade Européia.[24] Como já assinalado o Plano de Metas tinha como pré-requisito para o sucesso investimentos estrangeiros no país, o que fez as preocupações do governo brasileiro aumentarem diante da perspectiva de desvios de créditos.

No âmbito da imprensa o debate acirrou e assumiu nuances de radicalidade. Em artigo publicado no Jornal do Brasil, Chermont de Britto denunciava que a Europa nos queria destruir e aniquilar e considerava que esta havia selecionado as melhores armas para atacar o Brasil, que no caso eram o café, o cacau, o algodão e as sementes oleaginosas, nossas melhores fontes de divisas. Para ele a notícia da criação do M.C.E. equivalia a uma declaração de guerra econômica contra o Brasil. Lamentava o fato de que elevado número de investidores já estava se encaminhando para a África, não só de europeus, mas também norte-americanos, e afirmava que o Brasil deveria aceitar o desafio imposto pela Europa buscando novos mercados, como os da vasta região asiática, até que os capitais levados da Europa para a África "fujam de lá, tocados pelo fogo vingador dos povos árabes".[25]

Com uma postura igualmente crítica, porém mais ponderada, o renomado diário inglês especializado em economia, *The Financial Times*, analisou os prováveis efeitos do plano da constituição do Mercado Comum Europeu apontando que este poderia

atingir as economias dos países latino-americanos, principalmente em seu comércio com a Europa. Mas notava que não seria de uma hora para outra que tal ocorreria, ainda mais porque os países membros do M.C.E. não poderiam afastar-se de imediato do comércio latino-americano, haja vista que os produtos, em termos gerais, não eram tão abundantes a ponto de somente o mercado africano dar conta das necessidades européias. Segundo o *The Financial Times* o problema maior estaria no longo prazo e no fato de que a África poderia se converter em terreno fértil para inversões estrangeiras, notadamente da parte das nações envolvidas no MCE, considerando-se as disponibilidades da conjuntura, que neste caso era favorável. Contudo, a crítica maior elaborada pelo jornal londrino dizia respeito ao fato de que no lugar de se criar um convênio preferencial de comércio com os territórios de ultramar da França – à exceção da Argélia – estava-se criando, na realidade, um "acordo de mútuas preferências do que de livre comércio", excluindo-se, desta forma, o resto do mundo.[26]

Nesta linha de raciocínio seguiu o governo brasileiro, que agilizou sua diplomacia e colocou-a a protestar contra o que entendia ser uma atitude prejudicial aos países economicamente menos desenvolvidos. Acusava que a integração econômica e comercial dos países membros do M.C.E. não podia ser feita em detrimento de nações como o Brasil, que seriam abaladas por uma zona preferencial de comércio e que ainda por cima desviaria artificialmente correntes de investimentos. Assim, o Brasil manifestou sua posição contrária quando da XII Reunião das partes contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), alegando que este organismo seria o fórum adequado para harmonizar os interesses das nações do M.C.E. e das que porventura fossem prejudicadas. Segundo o governo brasileiro o GATT seria "a tribuna própria para os debates sobre a questão" e ponderava que os países membros não poderiam ir contra as obrigações estabelecidas pelo Acordo "sem o que estariam desrespeitando a regra incondicional da cláusula de nação favorecida, pedra angular do GATT." [27]

As apreensões do governo se baseavam no fato de que estava ocorrendo queda nas exportações dos três principais produtos brasileiros – café, algodão e cacau -, queda esta compensada em parte pelo aumento das exportações de outras mercadorias, destacando-se os minérios de manganês e de ferro, o pinho e o açúcar.[28] Neste aspecto o governo passou a se preocupar também em controlar mais as importações, priorizando aquelas ligadas ao plano de industrialização.

As discussões em torno do M.C.E. e seus reflexos na economia brasileira se arrastaram por praticamente todo o período JK após o seu lançamento. Em 1959 o chanceler Horácio Láfer dava a entender, em discurso proferido durante jantar oferecido no Itamaraty ao Ministro das Finanças da França, Antoine Pinay, que a criação do

MCE nos moldes propostos pelos acordos de Paris, poderia prejudicar o Brasil e os países da América Latina e ressaltava que este continente estava ligado à Europa pela ascendência de sua população e por aspectos culturais, salientando que até o final do século o mercado latino-americano seria muito maior que o africano, e por isto a Europa deveria repensar alguns dos termos do Tratado de Roma.[29]

A iniciativa americana: A OPA

Em 1958 o presidente Kubitschek lançou a Operação Pan-Americana, o tópico de sua política externa talvez mais conhecido. Há uma vasta documentação a respeito da Operação e uma série de trabalhos escritos sobre o tema, indo desde artigos em revistas até obras específicas.[30]

Aproveitando-se dos episódios envolvendo o vice-presidente Richard Nixon em viagem pela América Latina, quando este foi hostilizado em manifestações populares principalmente em Caracas e Lima, numa onda de sentimento antiamericano que longe de se restringir a estes dois países (Venezuela e Peru) se estendia pelo mundo inteiro, o governo JK lançou a famosa Operação Pan-Americana ao enviar carta ao presidente dos Estados Unidos, general Eisenhower, solidarizando-se com a nação norte-americana e dizendo que algo deveria ser feito para que tais ocorrências não mais se registrassem.[31]

O que o Brasil tinha a propor era uma revisão da política dos Estados Unidos para com o conjunto da América Latina, notadamente econômica. Estava evidente a falência das relações entre ambos que, como vimos, tinham aspirações diferentes. Os norte-americanos continuavam enfatizando a questão da segurança, conter o comunismo era o seu discurso; os latino-americanos reivindicavam auxílio econômico e maior cooperação para superar o subdesenvolvimento.

É no contexto regional de descontentamento que surge a OPA. Mas devemos considerar igualmente o fato de que neste período os anos eram de guerra fria, porém com a tendência ascendente de contestação da rigidez ideológica do bipolarismo, numa época de surgimento de pactos, alianças e mecanismos de integração regional por todo o globo, de Norte a Sul. Algumas nações européias se congregavam em torno do M.C.E. e de outras áreas de comércio preferencial, países do Leste europeu do bloco socialista instituíram o COMECON, na Ásia a Conferência de Ceilão (1950) estabeleceu diretrizes para a cooperação conjunta entre países da região (Plano Colombo)[32], em 1955 a Conferência de Bandung reunia Estados recém-independentes da Ásia e África para trabalharem juntos em torno de questões de interesse comum.

Na América Latina a OEA estava por demais inoperante, tendo em vista sua estrutura burocrática e a proeminência de Washington, que tinha capacidade de estabelecer prioridades e viabilizar ou não políticas que envolvessem o conjunto dos países membros.

Em decorrência do lançamento da OPA o Relatório de 1958, na gestão do Ministro Negrão de Lima, acentuava que de todas as atividades do Ministério naquele ano as que mais se destacaram estavam relacionadas com a Operação.[33] Com efeito, JK mobilizou a diplomacia brasileira de forma intensa nos preparativos e execução da OPA, estabelecendo uma série de consultas aos países latino-americanos e Estados Unidos. Temeroso de que Washington colocasse a iniciativa para ser discutida no interior da OEA o governo brasileiro conseguiu fazer com que ela ficasse ligada a esse organismo apenas formalmente, de maneira que foi instituída uma comissão especial, chamada Comitê dos 21 (países latino-americanos), para que se iniciassem as discussões sobre as medidas de cooperação econômica desejadas pelos Estados do continente.

Com vistas a sensibilizar o governo dos Estados Unidos para que a OPA não se transformasse em letra morta, Kubitschek utilizou largamente do discurso ideológico que opunha "mundo ocidental" a comunismo. Afirmava que havia chegado o momento de banir de vez a ameaça comunista que pairava sobre a América Latina e que, por sua vez, era alimentada pelo estado de miséria e subdesenvolvimento da maioria das nações latino-americanas. Para ele a melhor forma de se evitar o perigo soviético era desenvolvendo o continente e aumentando o nível de vida dos seus habitantes. Somente assim a segurança hemisférica estaria consolidada.

Em sua estratégia para a aplicação da OPA, Kubitschek associava o discurso político-ideológico ao tema econômico e sempre com o cuidado de se expressar em nome da coletividade, realçando o caráter amplo e de interesse comum que a todos envolvia. Portanto, segundo sua ótica, todos deveriam participar na discussão e formulação das necessidades continentais, das quais notoriamente destacavam-se questões vinculadas à posição de países primário-exportadores.

Na Mensagem ao Congresso Nacional de 1959, Kubitschek explica os motivos da proclamação da OPA e coloca de forma explícita os seus objetivos. Em seu pensamento:

> *"Chegara a hora de um brado de alerta contra a estagnação econômica que aflige a América Latina, e impunha-se uma ação conjugada, multilateral, para dar ao problema do subdesenvolvimento a primazia que nunca pudera ter, na pauta política do continente".*[34]

Ora, Juscelino Kubitschek expõe claramente que seu objetivo era dar conotação econômica aos problemas latino-americanos. Assim buscava dar ao pan-americanismo uma concepção moderna, nova, de forma a possibilitar aos países do continente o progresso. Mas para tal havia a necessidade premente, *sine qua non*, de que os Estados Unidos participassem ativamente, sem o que a Operação não passaria de mais um conjunto de propostas, um sonho.

Com o desinteresse manifesto dos Estados Unidos em levar adiante uma iniciativa que não fora sua e provavelmente prevendo que, uma vez engajados no programa, poderiam se encontrar em situação de isolamento, haja vista que fazia parte da Operação a premissa de que os Estados participantes possuíam igualdade jurídica e política, portanto no embate de interesses poderia vir a ocorrer choque entre o conjunto dos latino-americanos e os Estados Unidos, com resultado evidentemente desgastante para o último,[35] a OPA acabou por ter suas expectativas reduzidas a muito pouco, principalmente se comparados os resultados concretos com as ambições iniciais.

O fato é que o governo brasileiro foi perdendo o entusiasmo inicial com relação à OPA e continuou a buscar alternativas próprias para os seus problemas mais urgentes. Mas não sem que houvesse desgaste visível das relações com os Estados Unidos, momento no qual a diplomacia brasileira entra em nova fase, buscando ampliar mercados para as exportações sem se ater demasiadamente em princípios ideológicos.

Assim, é no governo Kubitschek que a posição do Brasil, no que diz respeito à política de blocos começa a se alterar. De certa forma há nesta fase um prenúncio do que viria a ser anos mais tarde a Política Externa Independente. O governo, a partir de determinado momento, passou a se orientar de maneira mais pragmática e a se mostrar mais flexível em relação às ideologias, o que não quer dizer evidentemente simpatia pelo socialismo. Nesta nova postura, através da política externa, o governo contesta a antiga posição de aliado especial dos Estados Unidos e busca diversificar suas relações, principalmente as econômicas, com as demais nações, inclusive com a própria União Soviética.

Partindo-se do pressuposto de que a intenção principal do governo Kubitschek ao lançar a OPA foi provocar mudanças na política dos Estados Unidos vis-à-vis a América Latina para que aquele realmente incentivasse a industrialização e colaborasse com a integração do continente, inclusive com investimentos públicos, temos que não houve o fracasso total da iniciativa brasileira. Com efeito, como ressaltam Cervo & Bueno, pelo menos três resultados concretos saíram da OPA, quais sejam: a) criação do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento); b) criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) e; c) a Aliança para o Progresso, iniciativa do

governo Kennedy francamente inspirada na OPA.[36] Destes, o BID e a ALALC, mesmo que em escala menor do que a esperada colaboraram para que se acentuasse o desenvolvimento econômico latino-americano. Não analisamos aqui a Aliança para o Progresso porque situada noutro contexto e por outras motivações.

Outro ponto positivo destacado por Cervo relacionado à OPA é que ela veio a dar novo sentido à diplomacia brasileira, assimilando novos termos ligados a problemas econômicos inerentes a país dependente e voltado para o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que forçava mudanças significativas dentro do próprio Ministério das Relações Exteriores – como maior especialização do corpo diplomático tendo em vista atender às novas demandas impostas pelo projeto desenvolvimentista -, além de que empolgou a diplomacia continental quebrando o marasmo e a distância entre os países latino-americanos.[37] Observe-se que neste período os chanceleres brasileiros, Negrão de Lima e Horácio Láfer, empreenderam visitas a vários países do continente e que houve intensa troca de correspondência entre Kubitschek e outros presidentes latino-americanos, fato inédito na história das relações exteriores entre Brasil e América Latina.

O mais importante a ressaltar no âmbito deste trabalho a respeito da OPA é que esta iniciativa patrocinada pelo governo Kubitschek tinha em vista, entre outras, angariar o auxílio dos Estados Unidos para a realização do projeto de desenvolvimento acelerado do Brasil. Sem querer reduzi-la exclusivamente a este aspecto, destacamos este ponto tendo em mente a idéia de que Kubitschek colocou a política externa a serviço da solução de problemas internos, notadamente daqueles vinculados às fragilidades econômicas da nação. Assim, da mesma forma que buscava investimentos nos países desenvolvidos da Europa, o Brasil tentou ativar as relações regionais objetivando atrair o maior apoio possível para a execução de suas metas.

A política externa do Brasil durante o governo Kubitschek privilegiou as áreas que tinham potencial para investirem no país e que tradicionalmente eram importadoras de nossos produtos. Condicionado naturalmente pelo contexto internacional dos anos 1950 o governo brasileiro assumiu desde o primeiro momento a posição política e ideológica que há muito mantinha o Brasil ligado ao mundo capitalista e Ocidental. No entanto, sem contestar esta posição, o governo procurou diversificar as relações econômicas com outras áreas do planeta até então não exploradas, ou pouco exploradas, pelo país. É com intenção de verificar esta medida pragmática, que foi o alargamento das relações exteriores, tanto política quanto econômica, que nos dedicaremos a seguir.

A política multilateral e a busca de novos mercados

Nos organismos internacionais de cunho multilateral que o Brasil participou nos anos Kubitschek a diplomacia brasileira tratou de defender com especial interesse os temas relacionados aos problemas do desenvolvimento nacional, incluindo-se aí o comércio exterior. Para termos de análise dividiremos em dois conjuntos temáticos essa atuação. De um lado, sob a perspectiva econômica, talvez a mais importante em decorrência dos reflexos mais imediatos e das situações mais conflitivas vivenciadas pelo Brasil; de outro, a face política, não menos importante e de fato estreitamente vinculada à primeira, mas na qual as divergências com os principais parceiros, em termos ideológicos, eram menores.

Sob a perspectiva econômica o Brasil atuou nos organismos multilaterais de forma a combater os males de que o país padecia e que não eram exclusivamente problemas seus. Nas Assembléias da Organização das Nações Unidas diplomacia brasileira denunciou ativamente as diferenças que, em constante ascendência, separavam os países subdesenvolvidos dos desenvolvidos, tentando dar um enfoque menos ideológico e mais pragmático das relações entre Norte e Sul. A recessão econômica mundial que se acentuava ao longo do governo Kubitschek afetou a economia do país, com refluxo do comércio externo e refletindo-se com destaque nas características do comércio desigual entre nações industrializadas e nações exportadoras de produtos primários. Praticamente todos os pontos considerados frágeis da economia nacional foram colocados em evidência e despertaram o país, que vivia um período de euforia, para tentar buscar soluções que reduzissem os impactos negativos que aquele contexto impunha ao desenvolvimento brasileiro.

Já em 1959 estava bastante evidente que a situação econômica do Brasil não poderia continuar como estava. Em editorial, o Jornal do Brasil denunciava a divisão do “mundo livre” em dois blocos: um de países ricos e outro de países pobres. Notava que, a despeito do grande esforço brasileiro de industrialização, a situação continuava como antes, mesmo que por um momento tenha ocorrido a ilusão de que as diferenças existentes estavam sendo eliminadas das relações econômicas e sociais entre as nações. Além disso, criticava o FMI e o receituário recessivo que este tinha como premissa de solução para os países em má situação financeira. Naquele contexto, a saída para as nações subdesenvolvidas, segundo o editorial, seria o governo lograr a estabilização dos mercados de produtos primários, cujos preços estavam sujeitos a abruptas e constantes flutuações, sempre prejudiciais às nações deles dependentes.[38]

Sem dúvida o governo brasileiro estava atento para as bruscas oscilações dos preços dos artigos primários e os conseqüentes danos causados à economia do país.

Prova disso é que em todos os *Relatórios* expedidos pelo Ministério das Relações Exteriores nos anos Kubitschek observa-se esta constante preocupação.[39] Com efeito, o governo tentou, porém sem muito sucesso, intervir nessa situação buscando estabilizar a oferta dos produtos primários no mercado mundial ao estimular e participar de acordos com países produtores similares ao nosso, e procurando encontrar outros mercados a fim de aumentar as exportações, de modo a amenizar a queda nas vendas.

Outro ponto em que o Brasil manifestou suas apreensões foi com relação aos prejuízos que poderiam advir em decorrência da criação do MCE. Na XII Reunião do GATT o governo tratou de declarar sua posição contrária aos acordos do Tratado de Roma, alegando que o mesmo colidia com as regras do GATT por motivos anteriormente expostos.[40]

Solicitou também o governo brasileiro maior empenho da ONU no sentido de criar mecanismos que estimulassem o desenvolvimento dos países atrasados. Motivado por essa orientação, a delegação brasileira à XV Assembléia Geral empenhou-se na aprovação da Resolução que recomendava o "estabelecimento de uma Comissão para o Desenvolvimento Industrial".[41] Junto ao FMI e ao BIRD o Brasil propugnou pela revisão da política adotada por estes organismos no tocante à assistência financeira internacional.[42]

Ressalte-se ainda a participação do Brasil nos temas políticos de maior destaque no período: desarmamento, conflito bipolar e descolonização. Quanto ao desarmamento, a posição brasileira foi favorável a que se detivesse a corrida armamentista e que se empregasse parte do dinheiro gasto neste setor na ajuda aos países pobres, assim como pregou a suspensão dos testes e das próprias armas nucleares. [43] Quanto ao conflito Leste-Oeste, como afirmado, compôs com o bloco ocidental e pregou a conciliação entre os divergentes, exultando ao reconhecimento da realidade existente, ou seja, que cada lado respeitasse as áreas geopolíticas já consolidadas, evitando atritos decorrentes de políticas expansionistas. A posição brasileira com relação à descolonização foi a mais conservadora das atitudes tomadas pelo governo Kubitschek no plano externo. O Brasil aliou-se às potências colonialistas européias e assumiu posição conservadora no âmbito dessa temática, desperdiçando a oportunidade de atrair para si a atenção dos novos Estados que surgiam na comunidade internacional, potenciais novos mercados para os produtos do incipiente processo de industrialização brasileiro e aliados políticos nos foros multilaterais.[44]

Finalmente, é importante lembrar a ativa participação brasileira nos organismos multilaterais do continente americano. Tímida a princípio, foi aos poucos adquirindo nova perspectiva principalmente após o lançamento OPA em 1958, quando se intensificaram as relações com os países vizinhos. Nesse sentido a OEA, apesar da

proeminência norte-americana, adquiriu mais destaque na vida continental.

Concomitante à presença nos organismos internacionais de caráter multilateral a diplomacia brasileira recebeu instruções do governo para o estudo das possibilidades de abertura de novos mercados capazes de absorver os excedentes primários existentes no país e possibilitar a diversificação do nosso comércio exterior. Assim desenvolveram-se negociações com regiões e países que tradicionalmente não mantinham intercâmbio comercial significativo com o Brasil.

É principalmente na busca de novos mercados que se deve analisar a aproximação com os países do Leste europeu promovida pelo governo Kubitschek. O ministro Horácio Láfer afirmava que o seu Ministério deveria se dedicar à conquista de "mercados novos para as exportações brasileiras, a fim de não ficarmos prisioneiros de um círculo limitativo por nós próprio traçado e que nos impeça de aproveitar as colaborações que forem mais úteis ao desenvolvimento do Brasil." [45]

Neste sentido, duas missões especiais foram organizadas pelo governo. A Missão Especial ao Sudeste Asiático, chefiada pelo Embaixador Hugo Gouthier, teve como objetivo verificar as possibilidades de intercâmbio com alguns dos principais países daquela região. A Missão ficou encarregada de trazer elementos que informassem os exportadores e importadores brasileiros sobre aspectos da provável nova área comercial. Com objetivos similares foi enviada também uma Missão Comercial à União Soviética, sob a chefia do Embaixador Edmundo Penna Barbosa da Silva. Este deveria estudar *in loco* as possibilidades comerciais entre os dois países. [46]

A aproximação com a União Soviética agitou a opinião pública nacional, principalmente setores mais tradicionais que se colocaram prontamente contrários a que os dois países entabulassem negociações, mesmo que somente comerciais. Para estes setores a aproximação significaria a possibilidade de perigo para o Brasil por causa da infiltração comunista.

Um dos que se posicionaram a favor do reatamento foi Oswaldo Aranha. Segundo ele, marcando posição que tendia a se tornar majoritária no âmbito governamental, não tinha sentido o Brasil continuar isolado da União Soviética por temor de que os russos viessem desestabilizar a democracia brasileira. Destacava que o Brasil era o único grande país a não possuir relações diretas com a URSS, constituindo-se numa "exceção inexplicável". Entre outras argumentações a favor do reatamento colocava que os objetivos de industrialização do país eram inconciliáveis com qualquer tipo de isolacionismo e que, diante da necessidade econômica, nada melhor para a nação do que alargar o campo de ação comercial, haja vista as possibilidades de um mercado de "novecentos milhões de habitantes que giram na órbita soviética".[47]

Em estudo elaborado para o Ministério das Relações Exteriores sobre as relações comerciais com o bloco soviético, Oswaldo Aranha apontava que o intercâmbio Leste-Oeste, em termos gerais, estava se desenvolvendo consideravelmente e que a tendência era pelo crescimento, indicando na direção da normalização entre os dois blocos, a despeito das divergências ideológicas. Este seria um exemplo a ser seguido pelo Brasil. Além disso, existiria a possibilidade de se utilizar a intensificação dos contatos com o bloco soviético como “poderoso instrumento de barganha, para conseguir que o governo dos Estados Unidos da América passe a compreender as necessidades urgentes” dos países subdesenvolvidos que permaneciam em sua órbita. [48]

Os resultados da aproximação com o bloco socialista não foram de todo insatisfatórios. Considerando-se o curto período de 1956 a 1961 o intercâmbio comercial entre o Brasil e a Europa Oriental praticamente dobrou. Em 1956 a participação dessas transações representou 2,62% das exportações totais brasileiras. Em 1961, esse número chegou a 5,33%.[49]

Finalmente, ressalte-se que com o continente asiático o Brasil também perseguiu maior aproximação. Durante os anos JK foram criadas embaixadas em Seul e Colombo, inicialmente com caráter cumulativo com as missões em Tóquio e Nova Delhi, com o claro objetivo de explorar uma região próspera e promissora para o comércio exterior brasileiro e para inversões de capital no país.[50]

Notas

1 “Discurso no Senado Norte-Americano” ***Jornal do Brasil,*** 06 de janeiro de 1956, p.7.

2 LOPES, Lucas. “O Programa de Metas”. In: OLIVEIRA, José Aparecido de et ali. ***JK O Estadista do Desenvolvimento.*** Brasília, Memorial JK; Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas: 1991, p.159.

3 ***Jornal do Brasil,*** 07 de janeiro de 1956, 1º Caderno, p.7.

4 Brasil. Ministério das Relações Exteriores. ***Relatório (1956).*** Rio de Janeiro: Seção de Publicações da Divisão de Documentação do Ministério das Relações Exteriores, p.190. (Doravante somente Relatório).

5 “Campanha Destinada a Incrementar o Consumo de Café nos EEUU”. ***Jornal do Brasil,*** 17 de maio de 1956, 1º Caderno, p.7.

6 CERVO, Amado L. (Org.). ***O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.*** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994, p.28-31.

7 “Kubitschek Procura Conseguir a Ajuda do Capital e da Técnica Europeu”. ***Jornal do Brasil,*** 15 e 16 de janeiro de 1956, 1º Caderno, p.7.

8 ***Relatório*** 1956, p.5.

9 BANDEIRA, L.A. Moniz. ***Presença dos Estados Unidos no Brasil.*** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, l973, p.375.

10 ***Idem, ibidem,*** p.382.

[11] Assim se manifestou o Embaixador Rudecindo Ortega, delegado permanente do Chile na ONU, a respeito das relações dos Estados Unidos com a América Latina: "É uma necessidade imperiosa a revisão séria e efetiva da política econômica dos EUA para com a América Latina". Também o Embaixador da Colômbia na ONU, Carlos Echeverria Cortes, fazia este tipo de reivindicação. Segundo ele era "insuficiente a cooperação econômica norte-americana à América Latina" e solicitava que o governo dos Estados Unidos oferecesse cooperação econômica mais ampla. ***Jornal do Brasil,*** 13 de abril de 1956, 1º Caderno, p.7.

[12] MOURA, Gerson. Avanços e Recuos: A Política Exterior de JK. In: GOMES, Angela de Castro (org.).***O Brasil de JK.*** Rio de Janeiro: FGV/CPDOC,1991, p.29.

[13] Juscelino Kubitschek de Oliveira. ***Mensagem ao Congresso Nacional (1957).*** Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, l957, p.314.

[14] CALDAS, Ricardo Wahrendorff. "A política externa do governo Kubitschek e a crise da estratégia de aliado especial". Brasília: UnB, 1989, Dissertação de Mestrado, p.214-217.

[15] LOPES, Lucas. ***Op. Cit.***, p.146-147.

[16] CERVO, Amado L. ***Op. Cit.***, 1994, p.38.

[17] Humberto Bastos a Oswaldo Aranha, carta. Paris, 10 de maio de 1956. Arquivo Oswaldo Aranha, CPDOC/FGV, Correspondência pessoal, OA 56.05.10.

[18] CALDAS, Ricardo Wahrendorff. ***Op. Cit.***, p.216.

[19] MALAN, Pedro. "Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964)". In: FAUSTO, Boris (Org.).***História Geral da Civilização Brasileira***. Tomo III, vol.4, São Paulo: Difel, 1986,p.83.

[20] "Capitais Franceses para o Brasil". ***Jornal do Brasil,*** 26 de maio de 1956, 1º Caderno, p.6; "A Rota do Capital Estrangeiro". ***Jornal do Brasil,*** 22 de fevereiro de 1958, p.3.

[21] ***Relatório,*** 1957, p.217.

[22] ***Relatório,*** 1955, p.109.

[23] 'É Séria a Ameaça dos Cafés Africanos". ***Jornal do Brasil,*** 29 de janeiro de 1956, 1º Caderno, p.6 e 7. No mesmo ano o Jornal do Brasil também noticiava o aumento da produção cafeeira africana: "Aumenta na África a Produção Cafeeira". ***Jornal do Brasil,*** 15 de setembro de 1956, p.7.

[24] ***Relatório,*** 1957, p.209-210. A questão da criação do MCE e seus prováveis reflexos na economia brasileira foi amplamente discutida na época, ver entre outros: "A Comunidade Econômica Européia e o Brasil". ***Revista do Conselho Nacional de Economia.*** Rio de Janeiro, Ano VIII, março/abril, 1959,nº 2,p.125-126; SILVA, Edmundo Barbosa da. "Mercado Comum Europeu".***Digesto Econômico.*** Ano XIV, nº 138, novembro/dezembro,1957,p.95-103; TORRES, José Garrido. "O Mercado Comum Europeu e suas prováveis repercussões sobre as exportações latino-americanas". ***Digesto Econômico.*** Ano XIII,nº 137, setembro/outubro, 1957,p.132-140. Ver também sobre o tema o recente artigo de BUENO, Clodoaldo. "A Diplomacia Brasileira e o Mercado Comum Europeu". ***Revista Brasileira de Política Internacional.*** Vol. 36, nº 2, 1993, p.93-100.

[25] "A Europa contra o Brasil", artigo de Chermont de Britto, ***Jornal do Brasil,*** 26 de fevereiro de 1957, 1º Caderno, p.5.

[26] "Prejudicial à América Latina o Plano para um Mercado Europeu Comum ". ***Jornal do Brasil,*** 22 de fevereiro de 1957, 1º Caderno, p.7.

[27] ***Relatório,*** 1957, p.187-188 e 210; Cf. também BUENO, Clodoaldo. "A Política Multilateral Brasileira". In: CERVO, Amado L. (org.). ***Op. Cit.***, p.83-84.

[28] Juscelino Kubitschek de Oliveira. ***Mensagem ao Congresso Nacional (1958)***. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1958, p.14.

29 "Láfer dá a Entender que MCE pode Prejudicar América Latina". ***Jornal do Brasil,*** 07 de outubro de 1959, 1º Caderno, p.5. Ver também: "Discurso do Ministro Horácio Láfer". ***Revista Brasileira de Política Internacional.*** Rio de Janeiro,Ano II, nº 7, setembro de 1959, p.121-123.

30 Os documentos oficiais se encontram em coletânea organizada pela Presidência da República. Cf. Brasil.***Operação Pan-Americana (Documentário).*** Rio de Janeiro, Serviço de Documentação da Presidência da República, 5 Vols.; Um trabalho específico relativamente recente foi publicado por SILVA, Alexandra de Mello e. ***A Política Externa de JK: A Operação Pan-Americana.*** Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1992. Existem também artigos na Revista Brasileira de Política Internacional, ver especialmente o volume 2(27): 5-23, setembro de 1959.

31 Carta do Presidente Kubitschek ao Presidente Eisenhower, 28 de maio de 1958. A íntegra da Carta foi publicada na ***Revista Brasileira de Política Internacional,*** nº 6, 1959, p.95-98.

32 SILVA, Celso de Souza e. "A OPA". In: OLIVEIRA, José Aparecido de et ali. ***Op. Cit.,*** p.292.

33 ***Relatório,*** 1958, p.XI e XII.

34 Juscelino Kubitschek de Oliveira. ***Mensagem ao Congresso Nacional (1959).*** Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959, p.11.

35 SILVA, Celso de Souza e. "A OPA". In: OLIVEIRA, José Aparecido de et ali. ***Op. Cit.,*** p.296.

36 CERVO, Amado L. & BUENO, Clodoaldo. ***História da Política Exterior do Brasil.*** São Paulo: Ática, 1992, p.261.

37 CERVO, Amado L. ***Op. Cit.,*** 1994, p.38-39.

38 Editorial "Ricos e Pobres". ***Jornal do Brasil,*** 04 de outubro de 1959, 1º Caderno, p.3.

39 ***Relatório,*** 1956, p.16; 1957, p.220; 1958, p.157; 1959, p.126; 1960, p.113.

40 BUENO, Clodoaldo. "A Política Multilateral Brasileira". In: CERVO, Amado L. (org.). ***Op. Cit.***, 1994, p.83-84.

41 "XIV Assembléia Geral das Nações Unidas". ***Revista Brasileira de Política Internacional***, Ano III, março/1960, nº 9, p.141.

42 BUENO, Clodoaldo. "A Política Multilateral Brasileira". In: CERVO, Amado L. (org.). ***Op. Cit.***, 1994, p.82.

43 Juscelino Kubitschek de Oliveira. ***Mensagem ao Congresso Nacional (1959).*** Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959, p.56.

44 A esse respeito ver: PENNA FILHO, Pio. O Brasil e a descolonização da África nos anos Kubitschek (1956-1961): Ensaio de mudança. Brasília: Universidade de Brasília, 1994. Dissertação de Mestrado.

45 ***Relatório,*** 1959, p.4.

46 ***Relatório,*** 1959, p.143-144.

47 ARANHA, Oswaldo. "Relações Diplomáticas com a União Soviética". ***Revista Brasileira de Política Internacional.*** 1(2) : 18-28, junho/1959.

48 "Relações Econômicas com o Bloco Soviético". Oswaldo Aranha ao Ministro das Relações Exteriores, 15/01/58, CPDOC/OA 58.01.15.

49 Estes dados se encontram em CALDAS, Ricardo Wahrendorff. ***Op. Cit.***, p.265.

50 ***Relatório,*** 1960, p.22.